Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Die Länder Südosteuropas befinden sich in unterschiedlichen Stufen des Eingliederungsprozesses in die sich konsolidierende und erweiternde Europäische Union. Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Kroatien sind bereits Vollmitglieder der Europäischen Union, mit Montenegro haben Beitrittsverhandlungen bereits begonnen und offiziellen Kandidatenstatus haben Albanien, Makedonien und Serbien. Lediglich Bosnien und Herzegowina und der Kosovo befinden sich noch im Status der Assoziierung – mit Bosnien und Herzegowina trat das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) am 1. Juni 2015 in Kraft und der Kosovo und die Europäische Union paraphierten das SAA am 25. Juli 2014. Die Gewährung des Kandidaten-Status für den Kosovo ist jedoch nicht absehbar. Dabei sind die Länder des Westlichen Balkan vorläufig die letzten, für die überhaupt noch eine EU-Mitgliedschaft vorgesehen ist. Formal scheint somit Südosteuropa endlich auf einem sicheren Weg in die europäischen und transatlantischen Strukturen, doch tatsächlich sind die jeweiligen Fortschritte in der Absicherung von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung marginal und abermals von Rückschlägen gekennzeichnet.

Erweiterungsmüdigkeit in der Europäischen Union

Die letzten Jahre sind auf beiden Seiten, in der Europäischen Union und auf dem Westlichen Balkan, von zunehmender Erweiterungsmüdigkeit gekennzeichnet. Seit 2009 hat die Krise des Euroraums vom Erweiterungsprozess und damit vom Balkan abgelenkt. Hinzu kommt, dass die Europäische Union sich zunehmend auch als Akteur außerhalb ihres eigentlichen geographischen Raumes gefordert sieht, sei es im Fall von Transnistrien, der Krim-Krise oder beim Krisenmanagement in Bezug auf die Ost-Ukraine, und neuerdings auch mit der Bewältigung der anschwellenden Migrationsströme. Dass Länder, die erst in den letzten Jahren EU-Mitglieder geworden sind beziehungsweise dem weiteren Kreis Südosteuropas angehören, sich in unterschiedlicher Weise zu Problemfällen innerhalb der Union entwickelt haben, wie beispielsweise Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Griechenland, Slowenien oder Kroatien, hat in der Kernunion zu einer Zunahme von negativen Einschätzungen und teilweise sogar zur Erweiterungsverweigerung geführt. Nach der Niederlassungsfreiheit mit dem 31. Dezember 2013 wurden zudem die letzten Einschränkungen für rumänische und bulgarische Staatsbürger in Bezug auf die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit aufgehoben. Populistische Propaganda schürte die Angst vor einer Überflutung durch Bulgaren und Rumänen in der Europäischen Union und als zur Jahreswende 2014/15 sich plötzlich tausende Migranten aus dem Kosovo in der falschen Hoffnung auf Bleiberecht und Arbeitsmöglichkeiten auf den Weg nach Norden machten[1], hatten politische Parteien und Kommentatoren, die vor weiteren Erweiterungsschritten warnten, leichtes Spiel.

1 Im ersten Quartal des Jahres 2015 hatten 185.000 Personen Asylanträge in der Europäischen Union gestellt. Kosovaren stellten mit 50.000 Anträgen vor Syrern und Afghanen den größten Anteil. Eurostat: Pressemitteilung. Asyl in der EU im ersten Quartal 2015. 185.000 erstmalige Asylbewerber in der EU im ersten Quartal 2015. Die Hälfte sind Kosovaren, Syrer und Afghanen, 18. Juni 2015, Dok. 112/2015.

Zunehmende Distanz zur Europäischen Union auf dem Balkan

Die Euro- und Wirtschaftskrise hat auch für den Erweiterungsprozess negative Auswirkungen, da die EU-Mitgliedschaft nicht mehr wie bisher als automatische Garantie für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand angesehen wird. Zudem hat die Bedeutung der wirtschaftlichen Aufnahmekriterien zugenommen und die südosteuropäischen Länder sind sich im Klaren darüber, dass die Bereitschaft, wirtschaftlich schwache und instabile Volkswirtschaften in die Union aufzunehmen, zunehmend schwindet. Zwar ist die Wirtschaft in den Kandidatenländern des Westlichen Balkans um durchschnittlich 1,6 Prozent im Jahr 2014 gewachsen, doch haben finanzpolitische Risiken wie die durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 21 Prozent bei jungen Menschen in einigen Ländern deutlich zugenommen.

Jedes Jahr im Herbst veröffentlicht die Europäische Kommission ein sogenanntes Erweiterungspaket, dessen wichtigster Bestandteil neben den Fortschrittsberichten für die einzelnen Kandidatenländer die jährliche Mitteilung über die Erweiterungsstrategie ist.[2] In der letzten Mitteilung vom Oktober 2014 listet die Kommission überaus deutlich die wichtigsten wirtschaftlichen Herausforderungen in den Ländern des Westlichen Balkan auf: Senkung der Haushaltsdefizite, Reform der öffentlichen Verwaltung und der Rentensysteme, Stärkung der Steuerverwaltung und -erhebung, zu viele notleidende Kredite, mangelhafte Energie- und Verkehrsnetze sowie dysfunktionale Arbeitsmärkte. Weitere Reformen sind demnach dringend notwendig, – auch wenn die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft deutlich schwächer geworden ist. Strukturelle Reformen verlangen Einschränkungen und Sparmaßnahmen, die die Bevölkerung zu spüren bekommt, die jedoch von den Politikern als Forderungen aus Brüssel im Annäherungsprozess diskreditiert werden. Hinzu kommt, dass der eigentliche technische Erweiterungsprozess objektiv und nicht nur in der Wahrnehmung der Kandidatenländer inhaltlich umfassender und zum Teil auch schwieriger geworden ist. Kroatien als letztes Beitrittsland hatte sich bereits durch 35 Kapitel durchkämpfen müssen und musste erleben, wie während der Verhandlungsjahre der europäische acquis communautaire an Volumen zunahm. Die anfängliche Begeisterung für die Europäische Union ist somit einer Ernüchterung und zunehmender Distanzierung gewichen.

Politische Antworten der Europäischen Union

Die offizielle Politikebene in der Europäischen Union hat offensichtlich Mühe, auch in die Erweiterungsregion weiter positive Signale zu senden. Umso wichtiger war daher die Initiative der deutschen Bundeskanzlerin, Angela Merkel, für den 28. August 2014 in Berlin eine Konferenz über den Westlichen Balkan einzuberufen, zu dem die Staats- und Regierungschefs aller Nachfolgestaaten des vormaligen Jugoslawiens, darunter auch Slowenien und Kroatien, und Albanien eingeladen waren.[3] Die Veranstaltung sollte die Aufrechterhaltung der Erweiterungsstrategie der Europäischen Union bekräftigen, dabei aber auch Vertreter von Ländern aus der Region zusammenbringen, die bisher die von der Europäischen Union geforderten verbesserten Nachbarschaftsbeziehungen nur unzureichend angegangen sind. Es wurde vereinbart, dass nach diesem einmaligen Treffen drei weitere Veranstaltungen dieses Formats im Jahresabstand stattfinden sollen. Unter dem

2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2014-2015, COM (2014) 700 final.

3 Anwesend waren unter anderen auch der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso, die ehemaligen Kommissare Štefan Füle (Erweiterung und europäische Nachbarschaft) und Günther Oettinger (Energie) sowie der österreichische Außenminister Sebastian Kurz.

Namen „Berliner Prozess“ fand am 27. August 2015 das nächste Balkan-Gipfeltreffen in Wien statt, wobei Österreich für den Vortag eine Sonderveranstaltung zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft auf dem Balkan“ als Workshop eingeplant hatte, dessen Ergebnisse auf der Hauptveranstaltung vorgetragen wurden.

Die Kommission selbst hat in den letzten Jahren versucht, die Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik zu sichern und ihre Transformationskraft dadurch zu stärken, dass bereits in einem früheren Stadium des Erweiterungsprozesses eine stärkere Fokussierung auf grundlegende Reformen gelegt wird. 2014 wurde das neue Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) ins Leben gerufen. Im Rahmen des IPA II wird die Europäische Union 11,7 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020 bereitstellen, um die Erweiterungsländer bei ihren Vorbereitungen auf den Beitritt zu unterstützen und die regionale sowie die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu fördern.[4] Besonderer Nachdruck wird dabei auf die drei Säulen Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Governance und Reform der öffentlichen Verwaltung gelegt. In ihrer Mitteilung vom Oktober 2014 legte die Kommission neue Ideen zur Unterstützung der Reform der öffentlichen Verwaltung in den Beitrittsländern dar. Dabei betont die Kommission, dass alle drei Säulen eng miteinander verbundene Querschnittsthemen von fundamentaler Bedeutung für den Erfolg der politischen und wirtschaftlichen Reformen und eine Grundlage für die Umsetzung der Vorschriften und Standards der Europäischen Union sind. Die Kommission strebt eine bessere Einbettung der Reformen der öffentlichen Verwaltung in den Erweiterungsprozess an. So wurden beziehungsweise werden mit den westlichen Balkanländern Sonderarbeitsgruppen für die Reform der öffentlichen Verwaltung nach dem Modell der SAA-Unterausschüsse eingerichtet. Sitzungen solcher Arbeitsgruppen haben bereits für Albanien, den Kosovo, Makedonien und Montenegro stattgefunden. Im Oktober 2014 trat die Sonderarbeitsgruppe für Serbien zu einer ersten Sitzung zusammen. Die Kommission leistet weitere Unterstützung für die Regionale Schule für öffentliche Verwaltung, die eine bedeutende Rolle für den Erfahrungsaustausch über die Reform der öffentlichen Verwaltung spielt.[5]

Im Bereich der Energieversorgung und künftiger Energienetze spielt zum einen die Stärkung der bereits bestehenden Energiegemeinschaft EU-Südosteuropa eine wichtige Rolle. Mit dem Athener Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft[6] am 25.Oktober 2005 war ein Rechtsrahmen für einen integrierten Energiemarkt in Südosteuropa geschaffen worden. Unterzeichner sind die Europäische Union und neun südosteuropäische Partner (Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, Makedonien, Albanien, Rumänien, Bulgarien und die damalige Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für den Kosovo). Darin wurde die langfristige Zielsetzung der Schaffung eines gemeinsamen integrierten Energiemarktes definiert, wodurch der Energie-Binnenmarkt der Europäischen Union auf die gesamte Balkanhalbinsel ausgedehnt wird. Das ist jedoch davon abhängig, wie der Energie-Binnenmarkt der Europäischen Union selbst verwirklicht wird.[7] In diesem Zusammenhang wurde die Frage der sicheren Energieversorgung sowohl Südosteuropas als auch der Europäischen Union ein besonderes Anliegen, das zur Planung neuer Erdöl- und Erdgasleitungen führte. Das bekannteste Projekt, die Nabucco-Pipeline, sollte Erdgas aus der Region des Kaspischen Meeres nach Europa bringen und damit die steigende

4 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2014-2015, 2014, S. 3.
5 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2014-2015, 2014, S. 4-5.
6 Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 198, 20. Juli 2006, S. 18-37.
7 Franz-Lothar Altmann: Die Energieversorgung als Zukunftsfrage (Südost-)Europas, in: Südosteuropa Mitteilungen 3/2008, S. 4-15.

Abhängigkeit von russischen Lieferungen verringern. Sowohl das Nabucco-Projekt als das russische Konkurrenz-Projekt, South Stream, scheiterten; letzteres an EU-Vorschriften, nach denen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen Lieferant und Betreiber der Pipeline nicht dieselbe rechtliche Person sein dürfen. Zurzeit sind mehrere Alternativprojekte wie Turkish Stream, TANAP (Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline), TAP (Trans-Adriatic Pipeline) oder neuerdings auch Nabucco 2 in der Diskussion, die Südosteuropa sowohl als Endabnehmer wie auch Transitregion für die Europäische Union in Betracht ziehen.

Länderspezifische Probleme

Während bislang Bosnien und Herzegowina und die Verhandlungen zwischen Serbien und Kosovo die Hauptaufmerksamkeit Brüssels beanspruchten, hat sich in letzter Zeit die Republik Makedonien wieder zum Konfliktstaat entwickelt. Nach der Unterzeichnung des mit EU-Hilfe zustande gekommenen Rahmenabkommens von Ohrid im August 2001, das die im Vorjahr ausgebrochenen ethnischen Konflikte zwischen albanischen und slawomakedonischen Bevölkerungsgruppen beendete, schien es, als ob die Konfliktsituation entschärft wäre. Seit der zweiten Jahreshälfte 2014 hat sich jedoch die innenpolitische Lage wieder deutlich verschlechtert. Es gibt ernsthafte Bedenken wegen der zunehmenden Politisierung der staatlichen Institutionen und der Kontrolle der Regierung über die Medien. Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen wird immer weiter ausgehöhlt. Die größte Oppositionspartei, die Sozialdemokratische Union Makedoniens (SDSM), wirft der Regierung Wahlbetrug bei den vergangenen Parlamentswahlen vom April 2014 und einen immer autoritärer werdenden antidemokratischen Regierungsstil vor. Anhänger und Gegner von Ministerpräsident Nikola Gruevski organisierten Demonstrationen und ein Großteil der Opposition hat die Parlamentsarbeit boykottiert. Nachdem es in Gesprächen mit den vier Hauptparteien am 10. Juni 2015 in Brüssel zu keiner Vereinbarung über die Überwindung der schweren politischen Krise und über ein Datum für vorgezogene Parlamentswahlen[8] gekommen war, äußerte sich Nachbarschafts- und Erweiterungskommissar Johannes Hahn „sehr enttäuscht über den Mangel an Verantwortungsbewusstsein und Führungskraft bei manchen.“[9] Sowohl der ungelöste Namensstreit mit Griechenland als auch die verschärfte innenpolitische Krise lassen die Beitrittsaussichten in noch weitere Ferne rücken.

Am 9. Februar 2015 fanden nach einer Pause von elf Monaten zum ersten Mal wieder EU-moderierte Gespräche zwischen Serbien und dem Kosovo in Brüssel statt. Für beide Staaten ist die Normalisierung des gegenseitigen Verhältnisses gerade im Hinblick auf die jeweiligen EU-Mitgliedschaftsambitionen von großer Bedeutung. Serbien – zwar offiziell im Verhandlungsmodus angelangt, jedoch noch keines der 35 Kapitel geöffnet –, muss Brüssel beweisen, dass es den Bedingungen einer konstruktiven Nachbarschaftspolitik Genüge leistet. Die sich deutlich widersprechenden Äußerungen der beiden wichtigsten politischen Repräsentanten des Landes, Premierminister Aleksandar Vučić und Staatspräsident Tomislav Nikolić, nähren Zweifel an der Ernsthaftigkeit von Serbiens europäischer Ausrichtung.[10] Kosovo hat als einziges Land auf dem Balkan noch keine Visafreiheit erhalten. Ein SAA wurde erst am 25. Juli 2014 paraphiert. Auch hier ist eine Normalisierung der Beziehungen mit Serbien eine wichtige Voraussetzung für die weitere Annährung.

8 Vage wurde vereinbart, diese im April 2016 durchzuführen. Mazedonien setzt in der Krise auf vorgezogene Wahlen.

9 Pelagon: Krisentreffen der vier führenden makedonischen Parteien in Brüssel erfolglos, 11.6.2015.

10 Franz-Lothar Altmann: Südosteuropapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 329-334, hier S. 333.