

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Die beiden wohl wichtigsten Ereignisse in den vergangenen 12 Monaten im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Südosteuropa, insbesondere den Ländern des Westlichen Balkan, waren zum einen der Beitritt Kroatiens zur Europäischen Union als Vollmitglied am 1. Juli 2013 und zum zweiten das intensive Engagement der Europäischen Union im Versuch, zwischen Belgrad und Prishtina Bewegung in die festgefahrenen Beziehungen zu bekommen. Letzteres, damit für beide Länder, Serbien und Kosovo, weitere Fortschritte auf dem Weg in die Europäische Union eingeleitet werden können. Für die übrigen Länder des Westlichen Balkan lassen sich in den Beziehungen zur Europäischen Union unterschiedliche Stadien feststellen.

Jüngstes EU-Mitgliedsland: Kroatien

Kroatien hatte im Jahr 2003 den Beitrittsantrag gestellt und befand sich seit Oktober 2005 bis zum 30. Juni 2011 in entsprechenden Verhandlungen mit Brüssel. Am 9. Dezember 2011 wurde der Beitrittsvertrag unterzeichnet und Kroatien wurde nach Abschluss der entsprechenden Ratifizierungen in allen Mitgliedsländern und in Kroatien selbst¹ zum 1. Juli 2013 EU-Mitglied. Bereits im Vorfeld des Beitritts hatte allerdings der Konflikt um die Auslieferung von sieben mutmaßlichen Verbrechern des jugoslawischen Geheimdienstes Irritationen auf der EU-Seite und insbesondere in Deutschland bewirkt. Im Jahr 2008 war beim Oberlandesgericht in München ein Prozess in Abwesenheit wegen Mordes an einem jugoslawischen Dissidenten in Bayern eröffnet worden; seit 2009 warten Fahnder des Landeskriminalamts auf die Vollstreckung von sieben Haftbefehlen, wobei sechs der Beschuldigten in Kroatien und einer in Bosnien-Herzegowina vermutet werden. Im Fall des vorgeblichen Hauptverantwortlichen, des vormaligen Leiters des kroatischen Zweigs des jugoslawischen Sicherheitsdienstes, Josip Perkovic, war die Adresse seines Aufenthalts in Zagreb definitiv bekannt. Im Zuge des Beitritts Kroatiens zur EU wurde der Fall Perkovic zum Politikum, als drei Tage vor dem Beitrittsdatum das kroatische Parlament ein Gesetz verabschiedete, das Auslieferungen von kroatischen Bürgern, die mit internationalem Haftbefehl gesucht werden, untersagt, wenn die vorgeblichen Taten vor dem 7. August 2002 erfolgt waren. Die hier relevante Tat hatte am 28. Juli 1983 in Wolfratshausen stattgefunden. Brüssel, hier in Person der Justizkommissarin Viviane Reding, drohte daraufhin mit Sanktionen, insbesondere mit Zurückhaltung von 80 Millionen Euro, die für die Vorbereitung des Landes für den Schengen-Beitritt vorgesehen sind. Grenzüberschreitende Haftbefehle sind im Schengen-Raum ein wichtiges Instrument der Strafverfolgungsbehörden. Unter diesem Druck änderte die Regierung in Zagreb am 26. September 2013 das umstrittene Gesetz zum europäischen Haftbefehl und verfügte, dass dieses nunmehr ohne die kritisierte zeitliche Einschränkung zum 1. Januar 2014 in Kraft treten werde.

1 Bei dem hierbei erforderlichen Referendum am 22.01.2012 hatten 66,27% der Kroaten für den Beitritt gestimmt.

Albanien, Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Montenegro

Albanien hatte im Jahr 2009 die NATO-Mitgliedschaft erhalten und im gleichen Jahr bei der Europäischen Union die Mitgliedschaft beantragt. Den Fragebogen, den jedes Anwärterland auszufüllen hat, konnte Albanien im April 2010 nach Brüssel schicken. Der gewünschte Kandidatenstatus wurde aber bis heute nicht gewährt. Brüssel hatte zweimal den Kandidaten-Status verweigert und demokratische Wahlen, Reformen in der öffentlichen Verwaltung, in der Justiz, im Parlament und bei den Eigentumsrechten gefordert. Im Oktober 2012 beschied die Europäische Kommission Albanien, dass noch in zwölf Schlüsselbereichen Defizite bestünden, insbesondere wolle man abwarten, wie die Parlamentswahlen im Juni 2013 verlaufen würden. Nachdem diese nach Ansicht auch internationaler Wahlbeobachter weitgehend fair und demokratisch waren, äußerte sich der EU-Botschafter in Albanien Mitte Juli, dass von den noch verbliebenen acht Schlüsselbereichen, die als kritisch angesehen werden, die meisten bereits so weit befriedigend bearbeitet worden seien, dass die Gewährung des Kandidaten-Status voraussichtlich im Dezember 2013 erwartet werden kann. Entsprechend äußerte sich auch der Präsident der Europäischen Kommission, Jose Manuel Barroso, Mitte September.² Mittlerweile hat sich nach der am 15. September 2013 im Parlament gewonnenen Vertrauensabstimmung eine Regierungskoalition unter Führung des Parteichefs der Sozialdemokratischen Partei (PS), Edi Rama, mit Unterstützung der Sozialistischen Bewegung für Integration (LSI) gebildet, die zusammen 84 der 140 Parlamentssitze gewonnen hatten. Damit kam die politische Karriere von Sali Berisha, dem Vorsitzenden der Demokratischen Partei (PD) zu einem Ende, der seit 1992 die albanische Politik maßgeblich bestimmt hatte. Der Regierungswechsel wird keine neue Orientierung in der Außenpolitik bewirken, da die Prioritäten von PS und PD dieselben sind: EU-Integration, Zusammenarbeit mit den NATO-Alliierten, enge Beziehungen mit den USA und anderen Ländern in der Region, insbesondere mit Kosovo. Anlässlich seines Antrittsbesuchs in Brüssel äußerte Premierminister Edi Rama in einem Interview die optimistische Erwartung, dass Albanien in zehn Jahren Vollmitglied der Europäischen Union sein werde!³ Die Hauptherausforderung für die neue Regierung wird jedoch die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen sein, nachdem Albanien neben Moldova mit rund 30% des EU-Durchschnittseinkommens als ärmstes Land in Europa bezeichnet werden muss.

Bosnien und Herzegowina, wie die anderen Balkanstaaten seit 2003 ein potentieller EU-Kandidat, hat zwar das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der Europäischen Union im Jahr 2010 unterzeichnet, bis heute konnte es aber noch nicht in Kraft treten. Die Hinderungsgründe sind zum einen ein fehlendes Gesetz über staatliche Beihilfen, zum weiteren die verschobene Volkszählung (sie ist für Oktober 2013 geplant) und vor allem die nicht erfolgte Implementierung des so genannten Finci und Sejdic-Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Letzteres verlangt eine Änderung der Verfassung insofern, dass auch Angehörige der Minderheiten die Möglichkeit haben, in die Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina gewählt zu werden sowie Sitze in der Volksvertretung zu erhalten.⁴ Die Annahme der geforderten Gesetze wurde seitens der Regierung der Republika Srpska, der serbischen Teilrepublik in Bosnien und

2 Albania ready for EU Candidacy, Barroso says, in: Balkan Insight, 17. September 2013.

3 Albanian premier sees EU membership in 10 years, vows to carry out reforms, in: BBC Monitoring European, 20. September 2013.

Herzegowina, verhindert. Diese besteht darauf, dass derartige Angelegenheiten in der ausschließlichen Kompetenz der zwei Entitäten von Bosnien und Herzegowina liegen (die (bosnisch-kroatische) Föderation BiH und die Republika Srpska). Zwischenzeitlich werden die bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Land durch ein Interim-Abkommen reguliert. Bosnien und Herzegowina ist neben Kosovo das einzige Land im Westlichen Balkan, das noch keinen formalen Mitgliedschaftsantrag bei der Europäischen Union einreichen konnte. Das Land wird, wie die anderen Länder des Westlichen Balkan, auch wenn sie noch keinen Kandidatenstatus haben, über den speziellen IPA-Fonds (Instrument for Pre-Accession) unterstützt. Es hat dabei aber immer wieder Schwierigkeiten mit den innerstaatlichen Zuständigkeiten bei der Verwendung der Mittel. So wurde am 10. September 2013 in Brüssel verfügt, dass 5 Millionen Euro von den für das Jahr vorgesehenen 108,8 Millionen Euro gesperrt wurden, die für die Unterstützung der landwirtschaftlichen Entwicklung vorgesehen waren, nachdem die bosnischen Institutionen sich nicht einigen konnten, wie die Gelder verwendet werden. Weitere 9 Millionen Euro wurden ebenfalls suspendiert, als die zwei Entitäten sich nicht einigen konnten, auf welcher Regierungsebene die Mittel der Europäischen Union verwaltet werden sollen.⁵ Insgesamt wurden seitens der EU im Rahmen der IPA-Finanzierung für Bosnien und Herzegowina für den Zeitraum 2007-2013 660 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das Land ist immer noch unter der teilweisen Kontrolle der Internationalen Gemeinschaft durch den Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina, der seit 1995 die Resolution 1031 des UN-Sicherheitsrates überwacht und grundsätzlich mit weitreichenden Befugnissen und Eingriffsmöglichkeiten gegenüber den Politikern in Bosnien und Herzegowina ausgestattet ist. Derzeitiger Amtsinhaber ist der österreichische Diplomat Valentin Inzko. Bis 2011 war der Hohe Repräsentant auch EU-Sonderbeauftragter für Bosnien-Herzegowina, diese Funktion wurde damals abgetrennt und ein eigenes Büro hierfür eingerichtet. Der EU-Sonderbeauftragte ist zugleich der Leiter der EU-Delegation in Sarajevo. Die Aufgabe des EUSR-Büros ist die Unterstützung der bosnischen Institutionen auf allen Ebenen von Politik und Wirtschaft und der Zivilgesellschaft bei ihren Bemühungen, Teil des vereinten Europa zu werden.⁶ Die EUFOR-Operation Althea in Bosnien und Herzegowina wird noch immer fortgesetzt. Aufgrund der verbesserten Sicherheitslage wurden die EUFOR-Althea-Kräfte der EU von 6.000 auf etwa 2.000 Soldaten verringert.⁷

Mazedonien hat Kandidatenstatus für die EU-Mitgliedschaft seit 2005, konnte aber bis heute nicht in Mitgliedschafts-Verhandlungen eintreten, weil der Streit über seinen offiziellen Namen mit Griechenland weiter nicht zu einem Ergebnis gekommen ist. Offiziell wird Makedonien seitens der Europäischen Union mit der provisorischen Bezeichnung „Ehemalige Jugoslawische Teilrepublik Mazedonien“ (englische Abkürzung FYROM) geführt und nicht mit dem in der Verfassung festgelegten Namen „Republik Makedonien“. Neuerdings gibt es auch wieder Spannungen mit dem östlichen Nachbarland Bulgarien, das Skopje Einmischungen in die internen Angelegenheiten bezüglich der Minderheiten im westlichen Bulgarien vorwirft. Im Oktober 2012 hatte die Europäische Kommission die

4 In der Dayton-Verfassung von 1995 ist festgelegt, dass nur Mitglieder der drei konstitutionellen Ethnien, Kroaten, Muslime (Bosniaken) und Serben, hierfür zugelassen werden.

5 Commission cancels € 5m of Bosnia's pre-accession funding, in: *European Voice*, 10. September 2013.

6 Derzeit Peter Sørensen.

7 http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_de.htm.

Aufnahme von Verhandlungen empfohlen, doch war dies wiederum am Veto Griechenlands gescheitert und diesmal hatte sich auch Bulgarien dem Einspruch Griechenlands angeschlossen und durch seinen Präsidenten Plewneliew verlauten lassen, dass das Nachbarland – im Gegensatz zu den Empfehlungen der Europäischen Kommission – noch nicht reif für Verhandlungen wäre. Dabei hatte Erweiterungskommissar Füle am 10. Oktober 2012 einen Kompromiss vorgeschlagen, dass Verhandlungen schon beginnen sollten, bevor eine Lösung des Namensstreites erfolgt sei. Dies war das vierte Mal, dass die Kommission den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien erfolglos empfohlen hatte.

Montenegro, das sich 2006 nach einem Referendum von Serbien getrennt und unabhängig erklärt hatte, hatte am 15. Dezember 2008 in Brüssel den Beitrittsantrag eingereicht. Zwei Jahre später, am 17. Dezember 2010 erhielt Montenegro den offiziellen Kandidaten-Status, und am 29. Juni 2012 konnten die Beitrittsverhandlungen beginnen. Beginnend mit Montenegro wollte die Europäische Kommission in den Verhandlungen über die nunmehr 35 Kapitel jeweils mit den schwierigsten Kapiteln 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Gerechtigkeit, Freiheit und Sicherheit) starten. Entsprechend der Komplexität dieser beiden Kapitel wird davon ausgegangen, dass sie auch als letzte im Verhandlungsprozess geschlossen werden. Überraschenderweise hatte man aber im Falle Montenegros am 18. Dezember 2012 Kapitel 25 (Wissenschaft und Forschung) geöffnet und gleich wieder geschlossen sowie dasselbe mit Kapitel 26 (Bildung und Kultur) am 15. April 2013 vollzogen. Kapitel 23 und 24 wurden nun im September 2013 geöffnet.

Serbien und Kosovo

Serbien hatte am 22. Dezember 2009 den Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt und ein Jahr später, am 31. Januar 2011, die Antworten auf den von der Kommission übermittelten Fragebogen mit gut 2.500 Fragen zurückgesandt. Am 1. März 2012 bestätigte der Europäische Rat Serbien den Kandidaten-Status, seither wartet das Land auf ein Datum für den Beginn der Verhandlungen. Seitens der Europäischen Union gilt als wichtige Voraussetzung für die Eröffnung von Beitrittsgesprächen die erfolgreiche Durchführung von Verhandlungen zwischen Belgrad und Prishtina. Diese waren nach einem Beschluss der UN-Generalversammlung auf gemeinsamen Antrag Serbiens und der EU als so genannte technische Gespräche gefordert worden, nachdem zuvor der Internationale Gerichtshof in Den Haag am 22. Oktober 2010 festgestellt hatte, dass die 2008er Unabhängigkeitserklärung des Kosovo Internationales Recht nicht verletzt habe. Am 8. März 2011 hatten somit unter der Vermittlung der EU⁸ in Brüssel die Gespräche begonnen und zunächst auch zu einigen eher nebensächlichen Ergebnissen geführt. Aber erst in der zehnten Gesprächsrunde konnte am 19. April 2013 unter der nunmehrigen Moderation von Lady Ashton, der Hohen Repräsentantin für die EU-Außenpolitik, ein Abkommen zwischen den Verhandlungsparteien, vertreten durch die jeweiligen Ministerpräsidenten Dacic und Thaci, unterzeichnet werden, das 15 Punkte enthält. Das Abkommen beschäftigt sich vorwiegend mit der Situation im Nord-Kosovo und den dort existierenden serbischen Parallelstrukturen. Eine der Hauptpunkte in dem als historisch bezeichneten Abkommen, dessen Details und die Schritte zu seiner Verwirklichung nur teilweise bekannt wurden (was zu heftigen Protesten

8 Zunächst unter der Moderation des EU-Diplomaten Robert Cooper.

bei den jeweiligen Oppositionsparteien in Belgrad und Prishtina führte), ist die Bestimmung, dass sich die mehrheitlich serbischen Gemeinden und Enklaven sowohl im Nord-Kosovo als auch in den südlichen Landesteilen zu einem Gemeindeverbund mit weitgehenden Vollmachten zusammenschließen dürfen. Im Gegenzug sollen sie sich in den kosovarischen Staat eingliedern und die serbischen Parallelstrukturen aufgeben. Für den 3. November 2013 sind für das gesamte Kosovo Gemeindewahlen vorgesehen, d.h. auch für den mehrheitlich von Serben bewohnten Nordteil. Die Europäische Union hat sich bereit erklärt, zusätzlich zu den OSZE-Beobachtern (die OSZE organisiert ohnehin diese Wahlen) eine eigene Beobachtermission (Election Observation Mission, EOM) unter der Leitung des Europa-Abgeordneten Roberto Gualtieri zu entsenden. Die Implementierung des April-Abkommens wurde zum zentralen Bedingungsinhalt für Serbien, um das gewünschte Datum für den Beginn der Mitgliedschaftsverhandlungen zu erhalten. Am 25. Juni 2013 beschloss der Allgemeine Rat, die Versammlung der EU-Außenminister, die Empfehlung, dass Serbien Anfang 2014 die Gespräche beginnen könne. Auch in diesem Fall sollen die Verhandlungskapitel 23 und 24 als erstes geöffnet werden. Deutschland hat allerdings mit Unterstützung Großbritanniens gefordert, dass gleichzeitig auch Kapitel 35 geöffnet wird, das unter dem allgemeinen Titel „sonstige Angelegenheiten“ vor allem die Beziehungen der Beitrittskandidaten mit den Nachbarländern zum Inhalt hat.

Die von der EU moderierten Verhandlungen zwischen Belgrad und Prishtina und das nunmehr unterzeichnete April-Abkommen haben nicht nur für Belgrads Fortschritt in den Beziehungen zur EU grundsätzliche Bedeutung, sondern gleichzeitig auch für das Aufholen des Kosovo im Beitrittszirkus des Westlichen Balkan. Kosovo ist das einzige Land, das noch kein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU hat; die Unterzeichnung des April-2013-Abkommens hat nunmehr grünes Licht für SAA-Verhandlungen gegeben. Kosovo ist auch das einzige Land im Westlichen Balkan, das immer noch unter Visazwang seitens der EU leidet. Andererseits hat Kosovo seit 1999 gut 2 Milliarden Euro von der Europäischen Union erhalten, und 18 Mitgliedsstaaten unterhalten offizielle Vertretungen in Prishtina. Brüssel ist im Kosovo zudem direkt vertreten durch den EU-Sonderbeauftragten (EUSR) und das Büro der Europäischen Union (European Union Office in Kosovo) und insbesondere durch EULEX, der Rechtsmission der EU im Kosovo (EU Rule of Law Mission in Kosovo). Diese ist die größte zivile Mission der EU im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hauptziel der Mission ist es, die Kosovo-Regierung im Rechtsbereich, vor allem beim Aufbau von Polizei, Justiz und Zoll zu unterstützen, hierzu gehört unter anderem auch die Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption im Land. Es ist eine technische Mission, die berät und beobachtet, während ihre exekutiven Befugnisse relativ beschränkt sind. Bei einem jährlichen Budget von rund 111 Millionen Euro beschäftigt EULEX zurzeit unter Führung des deutschen Diplomaten Bernd Borchardt insgesamt 2.250 internationale und lokale Kräfte. EULEX wird von allen 28 EU-Mitgliedsländern und zudem von fünf so genannten Unterstützungs-ländern, Kanada, Norwegen, Schweiz, Türkei und USA, getragen. Das vorläufige Mandat geht bis zum 14. Juni 2014. Das Büro des EU-Sonderbeauftragten hat für den ständigen politischen und technischen Dialog Prishtinas mit den Brüsseler Institutionen zu sorgen und koordiniert die EU-Präsenz im Kosovo.

Probleme mit der Visa-Freiheit

Seit Ende 2009 sind Staatsangehörige von Makedonien, Montenegro und Serbien, und seit Dezember 2010 auch Staatsbürger von Albanien sowie Bosnien und Herzegowina seitens der EU von der Visapflicht befreit, sofern sie biometrische Pässe besitzen. In der Folge war es zu einem sprunghaften Anstieg von Asylantragstellern vor allem aus Serbien und Makedonien gekommen: Waren es im Jahr 2009 lediglich 900 Antragsteller aus Serbien, so betrug die Zahl 2012 fast 13.000. Hierbei handelt es sich vorwiegend um Angehörige der Roma-Minderheit, die in den Ländern des Westlichen Balkan unter schwierigen sozialen Bedingungen leben. Nahezu alle Asylanträge wurden als unbegründet abgewiesen, da es sich um Wirtschaftsflüchtlinge und nicht politisch Verfolgte handelt. Allerdings kamen im laufenden Jahr 2013 die meisten Asylbewerber nicht mehr aus dem Westlichen Balkan, sondern aus Syrien und Russland/Tschetschenien, Länder mit denen keine Visumfreiheit vereinbart ist. Trotzdem stimmte am 12. September 2013 das Europäische Parlament einem Antrag von sechs EU-Staaten, darunter Deutschland und Frankreich, zu, eine Notfall-Klausel einzuführen, die eine Wiedereinführung der Visapflicht ermöglicht. Künftig könnte somit die Visafreiheit für Länder ausgesetzt werden, wenn deren Staatsbürger zu viele offenkundig unbegründete Asylanträge stellen. Die Verordnung sieht vor, dass eines oder mehrere betroffene EU-Länder die Kommission über den ungewöhnlichen Zustrom von Asylbewerbern informieren können. Falls die Kommission nach Prüfung eine Aussetzung der Visafreiheit für angemessen hält, wird diese zunächst für sechs Monate entschieden, kann aber verlängert werden. Die Mitgliedstaaten und das Parlament können die Entscheidung der Kommission überprüfen. Bisher war es nur über das reguläre Gesetzgebungs-Verfahren der EU möglich, einem Drittstaat die Visafreiheit für die EU wieder zu entziehen, eine Prozedur, die viel Zeit in Anspruch nimmt und auch bedeutet, dass für das betreffende Land die Visapflicht wieder dauerhaft eingeführt wird.⁹

Weiterführende Literatur

- Michael Ehrke/Elmar Römpczyk: *Der steinige Weg nach Europa. Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Serbien und den baltischen Staaten*, Bonn 2013.
- Lindita Arapi: *Schlüsselmädchen*, Berlin 2012.
- Ernst M. Felberbauer/Predrag Jurekovic (Hrsg.): *The EU Meeting its Internal Challenges. Implications for Stability in the Western Balkans*, Austrian National Defense Academy, Wien 2012.
- Ernst M. Felberbauer/Predrag Jurekovic (Hrsg.): *Regional Co-operation and Reconciliation in the Aftermath of the ICTY Verdicts: Continuation or Stalemate?* Austrian National Defense Academy, Wien 2012.

⁹ EU erleichtert Aussetzung der Visumsfreiheit. Neue Verordnung soll Asylmissbrauch eindämmen, in: FAZ, 13.09.2003; sowie: EU-Sicherheitsbremse gegen Asylmissbrauch, in: Die Welt, 12.09.2013.