

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Die Politik der Europäischen Union für Südosteuropa besteht grundsätzlich aus zwei Komponenten: Der Erweiterungspolitik und einer Politik, die auch die Länder in Südosteuropa einbezieht, die bereits Mitglied der Europäischen Union sind, also Slowenien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Griechenland. Da diese Länder aber geopolitisch den Westlichen Balkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) komplett umschließen, bestimmt die Politik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans größtenteils die grundsätzliche Südosteuropapolitik der Europäischen Union. Aus diesem Grund ist auch der 2014 auf Initiative Deutschlands neu eingerichtete „Berliner Prozess“ zwar vorrangig auf die Westlichen Balkanländer orientiert – die im Rahmen dieses Prozesses stattfindenden Zusammenkünfte werden dementsprechend auch Westbalkankonferenzen genannt –, betrifft aber in den inhaltlichen Zielbereichen den gesamten südosteuropäischen Raum. Insofern ist der Berliner Prozess eine Art Umrahmung der europäischen Erweiterungspolitik, die ohnehin nur den Westlichen Balkanraum (und die Türkei) betrifft. Die engere Erweiterungspolitik mit den dafür eingerichteten Instrumenten der Vor-Beitritts-hilfen (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) soll ergänzt werden durch projektorientierte Unterstützung der größeren regionalen Kooperation nicht nur der sechs Länder des Westlichen Balkans sondern auch der praktischen Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. Dies beinhaltet vor allem die Einbeziehung der EU-Mitgliedsländer in Südosteuropa. Das bisherige Vorzeigeprojekt ist das 2016 ins Leben gerufene Regional Youth Cooperation Office (RYCO) mit Sitz in Tirana. Darüber hinaus geht es aber auch um die Unterstützung beim Ausbau der länderübergreifenden Infrastruktur sowohl in der engeren Region Westlicher Balkan als auch um die bessere Vernetzung mit der Nachbarschaft der Region. Nach anfänglichem Schwung in den ersten Treffen hat offensichtlich die Dynamik des Berliner Prozesses nachgelassen, wie die enttäuschenden Ergebnisse des 2018 in London und des am 4. und 5. Juli 2019 in Posen stattgefundenen Treffens zeigten. Insbesondere letzteres hatte unter den Ergebnissen der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, dem Europa-Gipfel am 20. Juni 2019 in Brüssel, gelitten.

Stand der EU-Erweiterungsverhandlungen

Anfang Februar 2018 hatte die Europäische Kommission eine „Strategie für eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive und ein verstärktes Engagement der Europäischen Union gegenüber dem Westlichen Balkan“ veröffentlicht. Angesichts der zunehmenden Erweiterungsmüdigkeit sowohl in der Europäischen Union als auch in den Staaten des Westlichen Balkans selbst sollte dies signalisieren, dass entgegen den Äußerungen europäischer nationaler Politiker Brüssel weiterhin die Mitgliedschaftsambitionen der betreffenden Länder unterstützt.¹ Bereits in ihren Frühjahrsempfehlungen 2018 hatte die Europäische Kommission die

1 Siehe hierzu ausführlicher Franz-Lothar Altmann: Südosteuropapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 377.

Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien empfohlen. Diese Empfehlung hatte der Europäische Rat desselben Jahres auch mit dem Bescheid übernommen, dass die Verhandlungen im Juni 2019 beginnen könnten.² Bezüglich der Schengen-Visafreiheit für Kosovo hatte die Europäische Kommission festgestellt, dass alle Voraussetzungen („benchmarks“) erfüllt seien, und auch das Europäische Parlament hatte im März 2018 in erster Lesung die Kommissionsempfehlung unterstützt.

Am 29. Mai 2019 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren jährlichen Bericht über die Entwicklung der Länder des Westlichen Balkans und der Türkei, in dem der Stand der Reformen analysiert und entsprechende Empfehlungen für den Europäischen Rat formuliert werden. In der Analyse war die Kommission differenzierter und zum Teil auch kritischer als in den Jahren zuvor, bei den Empfehlungen war sie aber, sowohl hinsichtlich der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien als auch der Visafreiheit für Kroatien, weiterhin positiv.³

Damit waren Hoffnungen geweckt worden, deren Verwirklichung allerdings nicht erfolgte. So hatte die Europäische Union sich stark vermittelnd in den bereits 27 Jahre andauernden Namensstreit zwischen der Republik Mazedonien und Griechenland eingebracht, was zur Unterzeichnung des sogenannten Prespa-Abkommens und zur Neubezeichnung Nordmazedonien führte. Das Abkommen trat am 12. Februar 2019 in Kraft und hatte als sofortige Folge, dass die NATO ebenfalls im Februar 2019 das Protokoll zum Beitritt Nordmazedoniens (vorgesehen für das Jahr 2020) unterzeichnete. Positiv wurde auch vermerkt, dass ein bilaterales Abkommen zwischen Nordmazedonien und Bulgarien die Forderungen der Europäischen Union nach Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen erfüllte. Als ebenso positiv bewertet wurde der Fortgang der Reformen in Nordmazedonien nach dem Regierungswechsel im Jahr 2018. Im Falle Albaniens wurde die Weiterführung der Justizreform, insbesondere die eingehende Befragung aller im Amt befindlichen beziehungsweise sich für ein Amt bewerbenden Richter und Staatsanwälte, gelobt. Damit war die Erwartung entstanden, dass nunmehr sowohl Nordmazedonien als auch Albanien auf dem Europäischen Gipfel grünes Licht für den Beginn von Beitrittsverhandlungen erhalten würden. Dies erfolgte jedoch genauso wenig wie die seit langem ersehnte Schengen-Visafreiheit für Kosovo. In der Frage der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen hatten sich insbesondere Frankreich und die Niederlande gegen Albanien ausgesprochen, mit der Begründung, dass der Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen unzureichend geführt werde. Zypern hatte mit einem Veto gegen jede Erweiterung gedroht, solange die Europäische Union nicht Maßnahmen gegen die Türkei ergreife, die vor der zyprischen Küste in ihrer Wirtschaftszone Gasbohrungen unternimmt.⁴ Auch der Deutsche Bundestag hatte eine Diskussion über Albanien und Nordmazedonien nicht mehr rechtzeitig abgehalten, um die Bundesregierung mit einem Verhandlungsmandat auszustatten. Zwar hatte die Europäische Kommission zuvor wieder festgestellt, dass beide Staaten alle Voraussetzungen für den Beginn von Beitrittsverhandlungen erfüllten würden, doch der dem Gipfeltreffen vorangegangene Rat der Außenminister hatte am 18. Juni 2019 bereits entschieden, dass die Frage der Beitrittsverhandlungen auf den Oktober desselben Jahres verschoben werde. Damit war allerdings Nordmazedonien ein Opfer der Koppelung mit Albanien geworden.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.

3 Europäische Kommission: 2019 Communication on EU Enlargement Policy, 29.5.2019, COM(2019) 260 final.

4 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Türkei“ und „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

Im Bericht der Europäischen Kommission wurde indes auch festgestellt, dass nicht alle Länder die Möglichkeiten ergriffen hätten, die ihnen die EU-Erweiterungsstrategie für den Westlichen Balkan aus dem Jahr 2018 geboten hatte. Einige Länder stagnierten in ihren Reformanstrengungen, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Grundrechte. Die Europäische Kommission hatte inhaltlich sechs Leitlinien (sogenannte „flagship initiatives“) mit spezifischen Maßnahmen angekündigt, um die Transformationen und die Entwicklung der Länder in der Region zu unterstützen. In ihrem Bericht zur Erweiterungspolitik⁵ aus dem Jahr 2019 versucht sie festzuhalten, was nach einem Jahr tatsächlich erreicht wurde: Ein vorrangiger Bereich ist die Begleitung („monitoring“) der Justizreformen. Hier hat die Europäische Kommission simultane Missionen mit erfahrenen EU-Rechtsexperten in die Verwaltungen aller sechs Partnerländer entsandt („peer reviews“). Eine erste Runde im Bereich der Zivil- und Handelsgesetzgebung wurde bereits 2018 beendet, eine zweite Missionsrunde zur öffentlichen Auftragsvergabe wird aktuell umgesetzt, eine dritte für den Bereich organisierte Kriminalität ist für die zweite Hälfte des Jahres 2019 vorgesehen. Bei Letzterer ist ein Projekt in Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Beobachtung von entsprechenden Gerichtsprozessen geplant. Speziell zugeschnittene technische Unterstützung, sogenannte Beratungsmissionen für Justizreform, für den Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption sind bereits in Montenegro und Albanien vor Ort, zwei weitere sollen in Kosovo und Bosnien und Herzegowina im Jahr 2019 starten, ebenso wie in Nordmazedonien und eventuell auch in Serbien.

Kooperation im Bereich Sicherheit und Migration

Ein für die Europäische Union wichtiger Kooperationsbereich betrifft gemeinsame Sicherheitsbedrohungen, einschließlich Terrorismus, gewaltsamer Extremismus, Radikalisierung, organisierte Kriminalität, der Handel mit Menschen und Waffen sowie sogenannte hybride Bedrohungen. In Konferenzen auf Ministerebene in London im Juli und in Tirana im Oktober 2018 wurde eine engere Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, bei der Erfassung von Waffenbeständen und in der Planung von gemeinsamen Anti-Terrorismus-Maßnahmen beschlossen. Im Aktionsbereich Migration arbeitet die Europäische Kommission mit internationalen Organisationen beim Migrationsmanagement und in der Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer im Umgang mit sogenannten gemischten Migrationsströmen zusammen. Desgleichen unterstützt sie die Durchführung von Asylanträgen, von Rückführungsmechanismen und den Informationsaustausch.

Investitionen in Wirtschaft, Soziales und Konnektivität

Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Region wird seitens der Europäischen Union auf verschiedenen Ebenen unterstützt. Zum einen fördert sie die Errichtung der regionalen Wirtschaftszone (Regional Economic Area, REA). Zum anderen hilft sie, die existierenden Investitionsrahmenbedingungen (Western Balkans Investment Framework, WBIF) den ständigen Veränderungen anzupassen, um Investitionen in der Region zu erleichtern. Hinzu kommen Initiativen im Bereich der dualen Ausbildung, der Mobilität der Studenten und der Anerkennung von Diplomen und Qualifizierungen. Bei der Unterstützung des Privatsektors liegt der Förderschwerpunkt auf Start-Ups und der Finanzierung junger Unternehmer.

5 Europäische Kommission: Communication on EU Enlargement Policy, 2019, hier: Annex 3, Implementation of the Western Balkans Strategy and the Sofia Priority Agenda: EU enhanced engagement; vgl. hierzu auch den Beitrag „Bosnien und Herzegowina“ in diesem Jahrbuch.

Die zunächst zur Verfügung gestellten 10 Mio. Euro sollen auf 80 Mio. Euro erweitert werden. Im Jahr 2018 wurden für Vorhaben im Bereich von Wettbewerbsverbesserungen, Wachstum sowie Erziehung und Ausbildung aus IPA-Mitteln mehr als 260 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Ein neueres Schlagwort ist die Verbesserung der Konnektivität in der Region und mit der Europäischen Union.⁶ Im Energiebereich arbeitet die Europäische Kommission an der Ausweitung der EU-Energieunion auf den Westlichen Balkan. Unter ihrer Vermittlung wurde eine Ministervereinbarung zum Abbau von Hindernissen an den Grenzen durch integrierte Straßen- und Bahn-Grenzübergänge unterzeichnet. Diese Vereinbarung basiert auf einer EU-finanzierten Studie, die 32 prioritäre Grenzübergänge in der Region identifizierte. Seit Inkrafttreten des WBIF hat die Europäische Kommission 700 Mio. Euro für neue Transportprojekte zur Verfügung gestellt, wodurch externe Investitionen in Höhe von 2,4 Mio. Euro freigesetzt werden konnten. Ferner wurde im Juni 2018 die Digitale Agenda für den Westlichen Balkan zur Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Region beschlossen. Der WBIF stellt 30 Mio. Euro für technische Unterstützung in der Vorbereitung für Breitband-Investitionen und 8 Mio. Euro für eine regionale Cybersicherheits-Initiative zur Verfügung. Auch eine neue regionale Roamingvereinbarung, die im Juli 2019 in Kraft tritt, kam mit intensiver Unterstützung der Europäischen Kommission zustande. Insgesamt beliefen sich die für die Konnektivität in Transport, Energie und im digitalen Sektor aufgewendeten IPA-Mittel im Jahr 2018 auf 450 Mio. Euro.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Europäische Kommission weiterhin bemüht ist, Südosteuropa, und damit vorwiegend den Westlichen Balkan, als eine prioritäre Region zu behandeln, die EU-Mitgliedstaaten (und hier vorwiegend Frankreich) jedoch zunehmend zurückhaltend und skeptisch gegenüber Erweiterungsschritten sind. Die Europäische Kommission unterstützt die Region finanziell und auch personell, aber weder in der Europäischen Union noch in der Region wird dies ausreichend kommuniziert. In diesem Sinne bleibt eine wichtige Frage, ob der Europäische Rat im Oktober 2019 den Beginn von Verhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien akzeptiert. Für die Region wäre dies ein wichtiges Signal, dass die Erweiterungspolitik nicht auf der Stelle tritt. Vielfach wird argumentiert, dass die Europäische Union Gefahr läuft, auf dem Balkan ein Vakuum zu hinterlassen, in das Russland und die Volksrepublik China ohnehin schon hineindrängen. Russland konzentriert sich dabei auf Serbien und die Republika Srpska in Bosnien und Herzegowina, um die weitere Ausdehnung der NATO in den südosteuropäischen Raum zu verhindern. China wiederum hat Südosteuropa als wichtige Eingangsregion für seine wirtschaftliche West-Expansion entdeckt. Beide Staaten sind dabei durchaus an einer Schwächung oder gar Verhinderung der Europäischen Union als globaler Player interessiert.

Weiterführende Literatur

Gernot Erler: Weltordnung ohne den Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika, Freiburg 2018.
Ekaterina Entina: Southeast Europe in Russia's Current Foreign Policy, in: Südosteuropa Mitteilungen, 2/2019, S. 71-81.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Verkehrspolitik“ in diesem Jahrbuch.