

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Der Begriff Südosteuropa wird in der Literatur und speziell in den politischen Wissenschaften immer wieder unterschiedlich verwendet. Geographisch wird zunächst die gesamte Balkanhalbinsel einschließlich des türkischen Teils definiert, wobei es für Geographen und Historiker schwierig ist, die Abgrenzung im Norden entlang politischer Grenzen zu ziehen. Historische Entwicklungen und vor allem kulturelle Einflüsse haben dazu geführt, dass vorübergehend auch Länder wie Slowenien und Ungarn eingeschlossen wurden, die heute auf keinen Fall zu Südosteuropa gezählt werden möchten. Rumänien und die Republik Moldau haben kein Problem, als zur Region Südosteuropa zugehörig genannt zu werden, denn für sie ist vor allem wichtig, weder zu den Balkanländern noch zu Osteuropa zu gehören.

Betrachtet man die Südosteuropapolitik der EU, so findet man hier mehrere Ebenen. Der engere und regional klar abgegrenzte Bereich ist die Politik gegenüber den sechs Ländern des sogenannten Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien). Diese Ländergruppe ist mittlerweile zur Gänze von EU-Mitgliedstaaten umringt und wird als einzige (nachdem die Verhandlungen mit der Türkei unterbrochen sind) Erweiterungsgruppe geführt, mit der Unterteilung in potenzielle und anerkannte Beitrittskandidaten sowie in solche, mit denen Beitrittsverhandlungen bereits im Gange sind.¹ Übernimmt man den weiteren Begriff Südosteuropa, dann müsste man zur Südosteuropapolitik der EU wegen ihrer geographischen Zugehörigkeit auch die Länder Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Rumänien, die Türkei und Ungarn zählen, wobei es sich jedoch, ausgenommen die Türkei, um EU-Mitgliedsländer handelt, die in die interne EU-Politik eingebunden sind. Allerdings gibt es durchaus eine größere Anzahl von traditionellen Bindungen zwischen den westlichen Balkanländern und den sie umschließenden EU-Mitgliedstaaten Südosteuropas mit daraus resultierenden gemeinsamen Problemen und Anforderungen an regionale Zusammenarbeit, zum Beispiel in Bereichen der infrastrukturellen Entwicklung oder der Kooperation in der Energieversorgung.

EU und Westlicher Balkan

Auf dem Treffen des Rates der Europäischen Union am 18. Juni 2019 nahm dieser Kenntnis von der Mitteilung der Kommission vom 29. Mai 2019 über die Erweiterungspolitik und die Berichte über die Länder des Westlichen Balkans. Die Europäische Kommission hatte dabei die Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Nordmazedonien und mit Albanien ausgesprochen.² Zur Enttäuschung der beiden Länder berief sich der Rat jedoch auf die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und erklärte, spätestens im Oktober 2019 zu einer klaren Sachentscheidung zu gelangen. Auf dem darauffolgenden Treffen des Europäischen Rates am 17. und 18. Oktober 2019 wurde

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Nordmazedonien“ und „Albanien“ in diesem Jahrbuch.

jedoch lediglich beschlossen, vor dem Gipfeltreffen EU-Westbalkan in Zagreb im Mai 2020 auf die Frage der Erweiterung zurückzukommen. Am 24. März 2020 erzielte schließlich der Rat für Allgemeine Angelegenheiten die politische Einigung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und der Republik Nordmazedonien, ein genauer Zeitpunkt für die Aufnahme der Verhandlungen wurde jedoch für keines der beiden Länder genannt. Während aber für Nordmazedonien die Europäische Kommission lediglich aufgefordert wird, den nötigen Verhandlungsrahmen vorzulegen, wird der Beschluss des Rates für Albanien von einer Reihe von Empfehlungen begleitet, die durchaus als noch zu erfüllende Forderungen zu erkennen sind: die Wahlreform in völliger Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Transparenz der Finanzierung politischer Parteien sowie der Wahlkampffinanzierung, die weitere Umsetzung der Justizreform, die verstärkte Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, die Bekämpfung des Phänomens unbegründeter Asylanträge und die Sicherstellung von Rückführungen. Der Rat hat dabei festgelegt, dass der Verhandlungsrahmen dann angenommen wird, wenn Albanien alle fünf zentralen Prioritäten erfolgreich angegangen ist.³ Bosnien und Herzegowina und das Kosovo bleiben weiterhin sogenannte potenzielle Bewerber.⁴

Am 6. Juni 2020 verabschiedete der Rat der EU Schlussfolgerungen zur engeren Zusammenarbeit mit den Partnern im Westlichen Balkan im Bereich von Migration und Sicherheit. Hierzu gehören auch Verbesserungen im Asylsystem und in der Kooperation bei der Rückführung von Flüchtlingen. Weitere Empfehlungen betreffen die effektivere Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus, den Ausbau von Möglichkeiten, die Verbreitung von Desinformation und Falschmeldungen zu bekämpfen und auf mögliche Cyberattacken und hybride Bedrohungen reagieren zu können.⁵ In den Schlussfolgerungen des Rats wurde auch gefordert, Überlegungen über die Entwicklung neuer Instrumente zum besseren Informationsaustausch mit den Ländern der Westbalkanregion anzustellen, beispielsweise auf Basis bereits existierender Systeme wie Eurodac.⁶

Die Covid-19-Pandemie in Südosteuropa

In Südosteuropa registrierte man die erste Infektion mit SARS-CoV-2 am 25. Februar 2020 bei einem Kroaten, der aus Mailand zurückgekehrt war. Bereits am nächsten Tag wurden Fälle in Griechenland, Nordmazedonien und Rumänien registriert. Das letzte südosteuropäische Land, das eine Infektion meldete, war Montenegro am 17. März 2020.⁷

3 Rat der Europäischen Union: Erweiterung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens. Republik Nordmazedonien und Republik Albanien, Schlussfolgerungen, Tagung vom 25. März 2020, Dok. 7020/20.

4 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Bosnien und Herzegowina“ und „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

5 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit Partnern im Westbalkan im Bereich Migration und Sicherheit, Tagung vom 5. Juni 2020, Dok. 8622/20.

6 Fingerabdruck-Identifizierungssystem für den Abgleich der Fingerabdruckdaten aller Asylbewerber sowie von bestimmten Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, wenn die betreffenden Personen älter als 14 Jahre sind.

7 Matthew Rhodes/Valbona Zeneli: COVID-19 and Southeast Europe, Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/covid-19-and-southeast-europe-0> (letzter Zugriff: 15.7.2020). Die Autoren beschreiben in ihrer Veröffentlichung ausführlich auch die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen in der Region.

Bis zum 30. April 2020 wurden in den elf Ländern Südosteuropas⁸ insgesamt 31.299 bestätigte Infektionsfälle und 1.392 Verstorbene in Verbindung mit der Covid-19-Pandemie gemeldet.⁹ Verglichen mit Süd- und Westeuropa hatte damit der Infektionsverlauf in der Region zu Beginn eine deutlich flachere Entwicklung genommen: Im Laufe des Monats Mai 2020 konnte zunächst auch in allen diesen Ländern sogar eine Verringerung der Neuinfektionen beobachtet werden, im Juni 2020 hingegen nahm die Anzahl der Neuinfektionen nach politisch motivierten vorschnellen Lockerungen (vor Wahlen) vor allem in Serbien¹⁰ und Nordmazedonien wieder explosionsartig zu. Serbien erlaubte sogar Fußballspiele mit bis zu 20.000 Zuschauern. Dabei muss zudem berücksichtigt werden, dass nicht in allen der hier betroffenen Ländern eine mit Westeuropa vergleichbare Anzahl von Tests durchgeführt werden konnte. Auch ist die Anzahl der Krankenhausbetten und der Ärzte und Pfleger bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl deutlich geringer als in anderen Teilen Europas. Die wirtschaftlichen Auswirkungen in der Region werden aber in jedem Fall negativer sein als während der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009. Die immer noch hohe Arbeitslosigkeit mit zweistelligen Prozentzahlen nimmt zu, seitdem die Haupthandelspartner, die Länder der EU, sich selbst in starker Rezession befindet. Dies hat zu Auswirkungen auf die Exporte der Region in die EU, besonders empfindlich trifft es aber die Länder, aus denen eine große Anzahl von kurz- und langfristigen Arbeitern einer Tätigkeit in der EU nachgehen und von deren zum Teil erheblichen Rücküberweisungen große Teile der Bevölkerung leben. Entlassungen in den EU-Ländern, beispielsweise in der Autoindustrie, treffen diese Arbeitsmigranten als erste, illegal Beschäftigte können auch kein Kurzarbeitergeld erhalten. Hinzu kommt, dass für die erhoffte wirtschaftliche Erholung nach der Covid-19-Pandemie gerade die besser ausgebildeten, jüngeren Arbeitskräfte fehlen, die bereits vor der Covid-19-Pandemie ihre Heimatländer verlassen haben (sogenanntes „brain drain“) und damit für einen qualitativen Wiederaufbau nicht zur Verfügung stehen werden. Schließlich ist für einige der Länder Südosteuropas, hier vor allem für Kroatien, Albanien, Griechenland, Nordmazedonien und Montenegro, aber auch für Serbien, der Ausfall des Tourismusgeschäfts zusätzlich von Bedeutung.

Die EU beziehungsweise ihre Mitgliedsländer reagierten verzögert. Dies nutzten die Russische Föderation und vor allem die Volksrepublik China schnell zu Propagandazwecken aus, indem sie Hilfslieferungen organisierten. Serbiens Staatspräsident Aleksandar Vučić tönte auch gleich, die EU könnte vergessen werden, die einzigen wahren Freunde seien China und Russland. Am 14. März 2020 forderte dann die Europäische Kommission Genehmigungen der nationalen Regierungen für Exporte von medizinischen Hilfsgütern in Nicht-EU-Länder. Einen Tag zuvor hatte die EU für ihre südosteuropäischen Mitgliedsländer (Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Rumänien und Slowenien) spezielle Fonds in Höhe von 7,5 Mrd. Euro für medizinische Ausrüstungen und Beschäftigungsprogramme unter dem Titel „Coronavirus Response Investment Initiative“ umgewidmet. Am 30. März 2020 kündigte die Europäische Kommission ein erstes spezielles Unterstützungspaket in Höhe von 410 Mio. Euro für die Länder des Westbalkans an.

8 Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Kosovo, Kroatien, Montenegro, Nordmazedonien, Rumänien, Serbien und Slowenien.

9 Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, zitiert nach Rhodes/Zeneli: COVID-19 and Southeast Europe, 2020.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Serbien“ in diesem Jahrbuch.

Am 6. Mai 2020 fand auf Einladung der kroatischen EU-Ratspräsidentschaft der EU-Westbalkan-Gipfel als Videokonferenz statt. Die am Abend veröffentlichte Zagreber Deklaration fasste in 20 Punkten die Ergebnisse der Konferenz zusammen, wobei eingangs eine erneute Bekräftigung der europäischen Perspektive der Länder des Westlichen Balkans ausgesprochen wurde. Die EU betonte dabei ihre Entschlossenheit, sich weiterhin auf allen Ebenen unterstützend für die politische, wirtschaftliche und soziale Transformation der Region einzusetzen und begrüßte die Zusage der Partner des Westlichen Balkans, die europäischen Werte und Prinzipien zu respektieren und die nötigen Reformen sorgfältig und bestimmt durchzuführen. In mehreren Absätzen befasste sich die Deklaration auch mit dem Kampf gegen die Covid-19-Pandemie und deren Auswirkungen. Die EU hatte hierfür zusätzlich zu den ersten Unterstützungsmaßnahmen vom März am 29. April 2020 ein Paket im Wert von über 3,3 Mrd. Euro für die Region Westlicher Balkan bereitgestellt. Dieses enthielt sofortige Unterstützung für den Gesundheitssektor, insbesondere die Lieferung von medizinischen Ausrüstungen, sowie finanzielle Unterstützung für die sozialen und wirtschaftlichen Erholungsmaßnahmen. Hinzu kommen eine allgemeine makrofinanzielle Unterstützung in Höhe von 750 Mio. Euro und ein Hilfspaket im Wert von 1,7 Mrd. Euro seitens der Europäischen Investitionsbank. Die Pandemie erfordert abgestimmtes Vorgehen, weshalb gemeinsame und unbehinderte Lieferungen von medizinischen Schutzausrüstungen über sogenannte „Grüne Linien“ erfolgten, die die EU und den Westlichen Balkan verbinden.¹¹ Damit stellte die Zagreber Erklärung aber lediglich eine Erwähnung des bereits Erfolgen (Unterstützung zur Abmilderung der Folgen der Covid-19-Pandemie) sowie eine in allgemeinen Worten gehaltene Bestätigung der EU-Perspektive für die Region dar.¹² Mitte Juni 2020 kündigte die Europäische Kommission an, die Länder des Schengenraumes würden ihre Grenzen zu den Westbalkanländern am 1. Juli 2020 öffnen. Eine Woche später schloss Griechenland seine Grenzen für serbische Bürger, und Österreich und Deutschland verhängten Reisewarnungen der höchsten Stufe für den Westbalkan.

Weiterführende Literatur

Südosteuropa Gesellschaft (Hrsg.): Südosteuropa im Zeichen der Corona-Krise in: Southeast Europe in Focus 4/2020, abrufbar unter: <https://www.sogde.org/wp-content/uploads/2020/04/SEE-in-Focus-No-4.pdf> (letzter Zugriff: 21.7.2020).

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

12 European Western Balkans: Zagreb Declaration, 6.5.2020, abrufbar unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/> (letzter Zugriff: 21.7.2020).