

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Solveig Richter

Zerwürfnis an der Adria

Die Rolle der EU im Streit um die Umwelt- und
Fischereischutzzone zwischen Kroatien und
Slowenien

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Diskussionspapier FG2, 2008/ 03
Februar 2008, SWP Berlin

aktualisierte Fassung vom 19. März 2008

Inhalt

Der Konfliktgegenstand: Die kroatische Umwelt- und Fischereischutzzone	3
Die Grenzziehung als Identitätskonflikt	3
Die ambivalente Rolle der EU	4
Rhetorisches Abrüsten als erster Schritt	5

Am 13. März 2008 hat das kroatische Parlament das Gesetz über die Umwelt- und Fischereischutzzone in der adriatischen Bucht von Piran im Golf von Triest bis zu einer endgültigen Vereinbarung mit den Nachbarstaaten ausgesetzt. Damit hat das Land seine klare außenpolitische Priorität zugunsten einer europäischen Integration unterstrichen und einen Konflikt beigelegt, der die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union zu blockieren drohte. Die zunächst zum 1. Januar 2008 auch für EU-Staaten in Kraft getretene Schutzzone hatte vor allem in Slowenien Unmut erregt, das sich dadurch in seinen Rechten und Interessen verletzt sah. In der Folge eskalierte die Konfrontation zwischen beiden Ländern, obgleich eine derartige Zuspitzung keineswegs mit sachlichen Interessengegensätzen allein zu erklären war. Vielmehr spielten zwei andere Aspekte eine entscheidende Rolle: Zum einen entluden sich Ressentiments, die sich über Jahre hinweg im Rahmen eines Identitätskonflikts angestaut hatten. Hintergrund ist die zwischen beiden Ländern bisher ungelöste Grenzfrage in der Bucht von Piran. Zum anderen war der Faktor „EU“ nicht unwesentlich: Slowenien konnte aufgrund seiner Mitgliedschaft das Forum und die Mittel für seine Zwecke nutzen, um eine unnachgiebige Haltung einzunehmen. Das folgende Diskussionspapier analysiert zunächst die Konfliktursachen zwischen beiden Ländern und geht anschließend auf die Wirkung der EU ein. Es schließt mit einem kurzen Resümee.

Der Konfliktgegenstand: Die kroatische Umwelt- und Fischereischutzzone

Mit der Umwelt- und Fischereischutzzone dehnte Kroatien seine Jurisdiktion auf ein Gebiet von 57.000 km² in der adriatischen Bucht von Piran über den Festlandsockel hinaus aus. Im Oktober 2003 vom kroatischen Parlament beschlossen, trat diese Zone ein Jahr später in Kraft. Auf Druck von den Nachbarstaaten Slowenien und Italien wurde jedoch eine Ausnahmeregelung im Juni 2004 ausgehandelt, wonach die Zone bis zu einer endgültigen gemeinsamen Entscheidung für EU-Staaten nicht galt. Da ein solches Abkommen allerdings nicht verabschiedet werden konnte, setzte Kroatien, „um seine Interessen zu schützen“, einseitig die Zone zum Januar in Kraft. Das Land berief sich hierbei auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982, wonach sämtlichen Anrainern internationaler Gewässer das Recht zusteht, zum Schutz des Meeres und seiner Ressourcen ausschließliche Wirtschaftszonen auf einer Breite von etwa 200 Seemeilen außerhalb ihrer 12 Seemeilen umfassenden Hoheitsgewässer festzulegen. Kroatien argumentierte mit öko-

logischen Anliegen: Schutz des Meeres, etwa vor Verschmutzung, aber auch mit wirtschaftlichen Interessen: Erhalt der gefährdeten Fischbestände, Nutzung durch kroatische Fischer und Tourismus. Faktisch bestand die Zone größtenteils nur auf dem Papier, denn Kroatien besaß nicht die Kapazitäten, das gesamte Gebiet durchgängig zu kontrollieren. Die Festnahme der Besatzung eines italienischen Fischerbootes wegen illegaler Fischerei Anfang Januar war daher nicht mehr als eine symbolische Maßnahme. Die Umsetzung zum Jahreswechsel hatte mutmaßlich innenpolitische Gründe: Ivo Sanader war zur Regierungsbildung auf die Stimmen der Kroatischen Bauernpartei HSS (*Hrvatska Seljačka Stranka*) angewiesen, die sich maßgeblich für das gesamte Zonenprojekt einsetzte.

Die Reaktionen aus Slowenien waren heftig und reichten bis zu einem Ultimatum, innerhalb von sieben Tagen die Anwendung der Zone auf EU-Staaten zu suspendieren. Der scharfe Ton aus Ljubljana kam überraschend, denn zum einen profitierten slowenische Schiffe auch in den letzten Jahren nicht von der Ausnahmeregelung, da sie zumeist nicht unter EU-Flagge segelten. Zum anderen hat Slowenien nur eine kleine Fischereiindustrie und war somit weitaus weniger betroffen als Italien. In der Tat hätte eine strikte Durchsetzung der Schutzzone wohl nur die dort ansässige italienische Fischereiindustrie empfindlich getroffen: Italien fängt mit seiner größeren und moderneren Flotte zehnmal mehr als Kroatien (nach offiziellen kroatischen Angaben sind es 300.000 Tonnen Fisch pro Jahr für Italien im Vergleich zu 30.000 Tonnen der Kroaten). Slowenien hingegen kann nur 3.000 Tonnen Fischfang vorweisen.

Die Grenzziehung als Identitätskonflikt

Um die Ursachen dieser Polarisierung herauszufinden, muss tiefer gegraben werden. Zunächst prallten unterschiedliche Interpretationen im Hinblick auf den eigentlichen Konfliktgegenstand aufeinander. Slowenien vermutete hinter dem Schritt Kroatiens, die Zone ohne Ausnahmen anzuwenden, eine implizite einseitige Grenzziehung. Kroatien seinerseits betonte immer wieder seine rein ökologischen und ökonomischen Motive und bestritt einen Zusammenhang mit dem Grenzstreit. Es warf Slowenien seinerseits vor, die Proteste gegen die Zone als Vorwand für die eigenen territorialen Ansprüche in der Bucht zu nutzen. Diese offene Grenzfrage ist auf eine völkerrechtliche Konstellation zurückzuführen, die beiden Seiten Interpretationsspielräume lässt. Das ehemalige Jugoslawien verzichtete auf eine offizielle Grenzziehung in den territorialen Gewässern, da diese

als föderal eingestuft wurden. Nach dem Zerfall des Staates 1991 einigten sich Slowenien und Kroatien darauf, den Status quo beizubehalten, woraus sich jedoch später ein Disput entwickelte: Beide Länder berufen sich auf Art. 15 der VN-Seerechtskonvention und beanspruchen die territoriale Hoheit über die Bucht von Piran für sich. Kroatien pocht, in Ermangelung einer Einigung, auf eine Grenzlinie in der Mitte der Bucht. Slowenien hingegen argumentiert mit einem historisch gewachsenen Recht, da es unter Tito die gesamte Bucht patrouilliert habe. Für das Land ist die genaue Grenzziehung von immenser Bedeutung – schließlich geht es um den offenen Zugang zu internationalen Gewässern und damit um die wirtschaftliche Bedeutung des Hafens in Koper.

Überdies sah Slowenien die Ausrufung der Zone als eine weitere Provokation in einer Reihe von Konflikten, in denen es sich vom Nachbarn im Süden immer wieder hintergangen und verraten fühlte. Die slowenische Seite führte mangelnden Glauben in die positiven Intentionen Kroatiens ins Feld: Die einseitige Aufhebung der Verpflichtung aus dem Jahre 2004, die EU-Staaten bis zu einer endgültigen Lösung aus der Anwendung der Zone herauszunehmen, sei nur ein Beispiel für die Missachtung von Kooperationsabkommen der kroatischen Seite. In der Tat hatte die kroatische Regierung auf Konsultationen im Vorfeld der Erklärung verzichtet und musste daher mit ihren neuen Verhandlungsvorschlägen im Februar zunächst gegen ein Glaubwürdigkeitsdefizit ankämpfen.

Grundsätzlich ist jedoch auch die beschriebene kroatisch-slowenische Kontroverse eingebettet in ein Spannungsfeld aus Verletzlichkeiten und dem Streben nach nationaler Selbstbestimmung infolge des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens. Nach ihrer Unabhängigkeit können beide Staaten nun endlich selbstbewusst auftreten und ihre nationalen Interessen schützen. Der bisher ungelöste Grenzkonflikt bildet somit ein identitätsstiftendes Element, das sich zum Zwecke innenpolitischer Mobilisierung und als Beweis des eigenen Patriotismus bestens eignet. Dieser Streitfall wurde im Laufe der Jahre daher immer wieder durch symbolischen Aktionismus und gegenseitige Schikanen (z. B. Festnahmen auf See, Rückzug von Botschaftern) angeheizt und von einer emotional geprägten Polemik begleitet.

An sich ist es nichts Ungewöhnliches, dass sich Grenzkonflikte verfestigen, denn einander ausschließende territoriale Ansprüche und Identitätskonflikte lassen sich naturgemäß nur schwer regulieren, vor allem in einer politischen Kultur, die Pragmatismus und Kompromissbereitschaft nicht wertschätzt. Exemplarisch steht dafür die Aussage

des früheren slowenischen Außenministers Boris Frlec: „Derjenige, der die Bucht von Piran verliert, hat keine Zukunft in der slowenischen Politik.“

Dabei hat es an Lösungsversuchen in den letzten Jahren nicht gemangelt. 2001 handelten die Regierungschefs beider Länder ein Abkommen aus, das Slowenien 80% der Bucht von Piran und somit einen Korridor zu internationalen Gewässern zusicherte. Kroatien wurden drei umstrittene Ortschaften auf Land zugesprochen. In der kroatischen Öffentlichkeit wurde diese Regelung jedoch als Verrat empfunden und daher vom Parlament nicht ratifiziert. Von offizieller Seite wird das Abkommen seither ignoriert. Für die Slowenen stellt es weiterhin ein klares politisches Bekenntnis beider Seiten dar, aus dem sich eine moralische Verpflichtung auf den Geist des Abkommens ableitet. Die Kroaten aber drängten auf einen Rechtsweg und wollten die strittige Grenzfrage einem internationalen Schiedsgericht vorlegen. Diese Vorgehensweise lehnte Slowenien lange Zeit ab – aus der Angst heraus, eine vermeintlich schlechtere Lösung akzeptieren zu müssen als eine, die auf politischem Weg zu erzielen wäre. Erst jüngst, im Sommer 2007, kam Bewegung in den Konflikt: Die beiden Regierungschefs Ivo Sanader und Janez Janša vereinbarten, den Fall der Land- und Seegrenze dem Internationalen Gerichtshof vorzulegen. Dieser Vorschlag wird derzeit allerdings in Slowenien innenpolitisch kontrovers diskutiert.

Die ambivalente Rolle der EU

In dieser Gemengelage trug der Faktor „EU“ zunächst zu einer Konfliktverschärfung bei, denn Slowenien nutzte seinen Status als EU-Mitglied gegenüber Kroatien als EU-Kandidat. Mit seinem EU-Beitritt im Mai 2004 erhielt Slowenien *de jure* eine Blockademacht, denn es könnte den Beitrittsvertrag mit Kroatien im Endeffekt nicht ratifizieren und somit dessen EU-Ambitionen lähmen. Doch bereits in einer Vorstufe hatte Slowenien sein Einflusspotential in Brüssel erfolgreich geltend gemacht und Kroatien mit Entzug seiner Unterstützung für dessen EU-Beitritt gedroht.

In einem ersten Schritt wurde der Grenzstreit von Slowenien von einem bilateralen zu einem europäischen Konflikt uminterpretiert. Bereits 2004 wurde die Warnung in Richtung Zagreb ausgesprochen, die Implementierung der Umwelt- und Fischereischutzzone dürfe die slowenischen Interessen als EU-Mitglied in keiner Weise verletzen. Slowenien wurde bei jedem Anzeichen kroatischen Widerstands und mangelnder

Kompromissbereitschaft nicht müde zu betonen, Kroatien sei nicht reif für die EU bzw. habe keine europäische Wertebasis. In einem zweiten Schritt betrieb Slowenien ein aggressives *agenda setting* und versuchte den Konflikt mit den Beitrittsgesprächen zu verknüpfen: Da Kroatien mit der EU intensiv verhandle, sei eine besondere Lage für alle Seiten entstanden: Die Fischereirechte als Bestandteil des *acquis communautaire* seien ja nur der sichtbarste Aspekt des prinzipiellen Grenzproblems. Demzufolge müsse dies auch in den Verhandlungen zwischen der EU und Kroatien Beachtung finden. Die zeitliche Koinzidenz der Implementierung der kroatischen Umwelt- und Fischereischutzzone mit dem Beginn der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft im Januar 2008 schuf die entsprechend günstige Gelegenheit für Slowenien, den Ton gegenüber Kroatien erneut zu verschärfen und mit der Blockade von Verhandlungskapiteln in den EU-Beitrittsverhandlungen zu drohen. Kroatien sah in dem slowenischen Versuch, den bilateralen Konflikt auf die Agenda der EU zu setzen, eine Erpressung und warf der Regierung vor, nur deshalb Druck über die EU zu machen, weil es vor keinem Schiedsgericht seine Ansprüche durchsetzen könnte.

Doch alles in allem befand sich Kroatien in der schlechteren Verhandlungsposition, denn die Strategie Sloweniens in Brüssel war teilweise erfolgreich. Die EU ging auf die slowenische Position ein und verschärfte damit zunächst den Konflikt um die Umwelt- und Fischereischutzzone. Anfang des Jahres drohte der Erweiterungskommissar Olli Rehn Kroatien mit negativen Konsequenzen für das EU-Beitrittsverfahren, sollte das Land die EU-Staaten nicht solange von der Anwendung der Schutzzone ausnehmen, bis eine einvernehmliche Lösung gefunden wäre. Mitte Februar wiederholten die EU-Außenminister in ihrer Ratssitzung ausdrücklich diese Forderung. Die Aussichten auf einen zügigen Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit der EU hatten sich für Kroatien massiv verschlechtert.

Kurzzeitig nahm der Konflikt um die kroatische Umwelt- und Fischereischutzzone somit eine Dimension an, die weit über der praktischen Relevanz der Frage lag. Kompromisslosigkeit führte zur Eskalation und verhinderte zunächst eine Verhandlungslösung: Kroatien fühlte sich im Recht, Slowenien in der stärkeren Position. Das diplomatische Verhältnis zwischen beiden Ländern war angespannt, das Vertrauen erschüttert. Der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel sprach Ende Januar von „nahezu abgebrochenen Beziehungen“, und der kroatische Präsident Stipe Mesić beschwor gar das Ende der Freundschaft

zwischen beiden Ländern, würde Slowenien einen EU-Beitritt seines Landes blockieren.

Zwar war zu keinem Zeitpunkt ernsthaft davon auszugehen, dass Slowenien tatsächlich einen Beitrittsvertrag blockieren würde, da ein Beitritt Kroatiens langfristig im Interesse des Landes ist. Doch hätte die Europäische Kommission im Zweifelsfall die Verhandlungen aussetzen, zumindest aber verzögern können. Diese Wahrscheinlichkeit war durchaus gegeben, schließlich kulminieren einige Probleme im Beitrittsprozess. Das Land hinkt vor allem bei der Reform der Justiz und der Bekämpfung der Korruption den Erwartungen der EU deutlich hinterher. Viele Mitgliedstaaten möchten eine Wiederholung des Falls Rumänien/Bulgarien vermeiden und prüfen deshalb sehr genau, wie ernst Kroatien seine Verpflichtungen nimmt. Slowenien hätte somit in einer Koalition mit Italien und einigen anderen Ländern innerhalb der EU weitere politische Unterstützung für seine harte Blockadehaltung generieren können.

Ein solcher Eskalationsschritt aufgrund des Streits um die Umwelt- und Fischereischutzzone stand jedoch dem strategischen außenpolitischen Interesse Kroatiens nach einer zügigen Annäherung an die EU diametral entgegen. Das Land suchte daher händeringend nach einer Lösung. Hierbei erwies sich die EU als konfliktlösender Faktor: Die Union begrenzte ihre Forderung darauf, die Anrainerstaaten von den ökonomischen Bestimmungen der Zone auszunehmen. Sloweniens Wunsch aber nach einer Parteinahme seitens der EU in diesem weit- aus komplexeren Grenzstreit wurde eine klare Abfuhr erteilt.

Rhetorisches Abrüsten als erster Schritt

Die EU ermöglichte eine Verhandlungs- und Kompromisslösung, indem sie den Streit auf seine sachliche Dimension beschränkte und zum rhetorischen Abrüsten beitrug. Regierungschef Sanader hatte den Sprengstoff des Konflikts erkannt und, vor die Wahl zwischen EU-Beitritt und Schutzzone gestellt, seine Initiative zur Suspension des Gesetzes gegen die Bedenken des Koalitionspartners HSS und von Umweltschutzverbänden durchgesetzt. Der Beschluss des kroatischen Parlaments vom 13. März 2008, die Restriktionen der Fischerei für EU-Mitglieder auszusetzen, fiel zwar knapp aus (77 von 153 Abgeordneten stimmten dafür). Dennoch signalisiert dieser Schritt, dass Kroatien es ernst mit seinen europäischen Bestrebungen meint und bereit ist, nationale Interessen hintanzustellen. Die EU-Perspektive des Landes hat seitdem einen fri-

schen Impetus erhalten. Kommissionspräsident Barroso stellte als Belohnung gar in Aussicht, die Beitrittsgespräche 2009 „technisch“ abschließen zu wollen. Ausgeklammert bei der jetzigen Regelung wurde freilich die Grenzfrage zwischen Kroatien und Slowenien, die weiterhin einer verbindlichen Lösung harrt. Resümierend ist festzuhalten, dass die Konfrontation über die Umwelt- und Fischereischutzzone zwar ein ernstes Zerwürfnis an der Adria darstellte, aber nicht zu einem veritablen Stolperstein für Kroatiens EU-Beitritt wurde.



Quelle: http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Bay-of-Piran_maritime-boundary-dispute.jpg (Abruf vom 20.02.2008)