

Beitrittsanträge zur Unzeit

Die Westbalkanstaaten drängen in die Europäische Union

Dušan Reljić

Bei der Europäischen Union werden in den nächsten Monaten formelle Beitrittsanträge mehrerer Westbalkanländer eingehen. Dabei mehren sich sowohl in Brüssel als auch in den Anwärterstaaten die Zweifel, ob den Staaten dieser Region derzeit entscheidende Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt möglich sind. Zugleich ist in Bosnien-Herzegowina und Kosovo keine Besserung der verfahrenen politischen Situation erkennbar. Gerade in den Krisengebieten im Westbalkan nimmt die EU aber für sich in Anspruch, als treibende Kraft der Konflikttransformation zu wirken.

Serbien möchte noch im April dieses Jahres den formellen Antrag auf EU-Mitgliedschaft einreichen, Montenegro wurde damit schon Ende 2008 in Brüssel vorstellig. Bosnien und Herzegowina hat angekündigt, seinen Antrag bis zum Ende des Halbjahrs zu stellen. Albanien dürfte nach den Parlamentswahlen am 28. Juni nachziehen. Derzeit hat die EU – neben der Türkei – allein Kroatien und der früheren jugoslawischen Teilrepublik Makedonien den Status eines Beitrittskandidaten gewährt. Die anderen Westbalkanstaaten gelten als mögliche Kandidaten. Brüssel hat sie jedoch nicht dazu aufgefordert, förmlich um eine Kandidatur nachzusuchen, ihre Anträge kommen eher ungelegen. Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament Anfang Juni 2009 steht die Bildung einer neuen Europäischen Kommission bevor. In den kommenden Monaten ist eine kontroverse Diskussion über die zukünftige Entwicklung der EU zu

erwarten, wobei auch die Erweiterungspolitik auf den Prüfstand gestellt werden dürfte. EU-Politiker verweisen schon jetzt mit Blick auf nationale Wahlen und die Wahlen zum Europäischen Parlament darauf, dass eine Debatte über die Aufnahme neuer Länder bei den Wählern wenig populär ist.

Nicht wenige Politiker in den EU-Ländern lehnen eine weitere Ausdehnung der EU ohne gleichzeitige Vertiefung der Integration ab, solange das Schicksal des Lissabon-Vertrags und der künftigen Verfassung der Gemeinschaft ungeklärt ist. Der verbreitete Widerwille gegen eine weitere Ausdehnung der Gemeinschaft fällt zusammen mit dem Vorhandensein einer Reihe von – wie es die EU-Kommission in ihrem aktuellen jährlichen Strategiepapier zur Erweiterungspolitik nannte – »heiklen Fragen« in den zur Aufnahme drängenden Staaten. Diese Fragen betreffen vor allem Probleme

bei der Festigung der staatlichen Institutionen in einigen der Anwärterstaaten sowie Probleme der regionalen Stabilität.

Zusätzlich schwächt die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise die Fähigkeit des Westbalkans, Reformen zu beschleunigen und für ein höheres Maß an Sicherheit, Stabilität und Wohlstand zu sorgen. Ausländische Investitionen, Außenhandel, Fremdenverkehr und der Dienstleistungssektor gehören zu den wichtigsten Antriebskräften des wirtschaftlichen Wachstums in der Region. Das Gros des ausländischen Kapitals kommt aus der EU, die auch der wichtigste Handelspartner für die Region ist. Derzeit sind jedoch ein Rückgang der ausländischen Investitionen und eine Stagnation der Exporte und Importe zu verzeichnen. Aktuelle ökonomische Analysen sehen zwar keine Rezession für die Staaten des Westbalkans in diesem Jahr voraus. Mit den relativ hohen ökonomischen Wachstumsraten, wie sie im vergangenen Jahrzehnt erzielt wurden, ist allerdings nicht mehr zu rechnen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Bewahrung des Lebensstandards sind ebenso gefährdet wie der Abbau der hohen Handels- und Leistungsbilanzdefizite und der Verschuldung. Schon im Jahr 2010 könnte es zur Schrumpfung der Wirtschaft kommen, sollte die internationale Krise andauern.

Brüchige Staatlichkeit: Bosnien-Herzegowina und Kosovo

Nach wie vor unbeantwortet bleiben gewichtige politische Fragen, von deren Regelung jedoch die dauerhafte Stabilisierung der Region abhängt. So streiten in Bosnien-Herzegowina die politischen Führer der verschiedenen Volksgruppen weiterhin über die zukünftige Verfassungsordnung, ohne dass der Hohe Repräsentant des VN-Generalsekretärs den Auseinandersetzungen bisher hätte gegensteuern können. 15 Jahre nach dem Daytoner Friedensabkommen ist noch immer kein funktionierender Staat entstanden. Es herrscht kein Einvernehmen darüber, wie das not-

wendige Gleichgewicht zwischen staatlicher Zentralisierung und territorialer Autonomie hergestellt werden soll. Zentralisierung ist erforderlich, um die Effizienz der Verwaltung sicherzustellen, territoriale Autonomie, um Unterdrückung zwischen den drei großen Volksgruppen zu verhindern. Während ein Großteil der bosniakischen (muslimischen) Mehrheit eine Rezentralisierung wünscht oder gar die Auflösung der Republika Srpska (der serbischen Teilrepublik in Bosnien-Herzegowina), sperrt sich der überwiegende Teil der bosnischen Serben und Kroaten gegen eine Stärkung der gesamtstaatlichen Institutionen. Überdies verlangt die bosnisch-serbische Führung, dass das Mandat des Hohen Repräsentanten beendet wird, der nach wie vor das letzte Wort in allen Angelegenheiten hat. Sie fordert, das Land endlich in die Unabhängigkeit zu entlassen. Für die bosniakische Seite wiederum sind die Vollmachten des Hohen Repräsentanten die letzte Garantie, die eine etwaige Abspaltung der Republika Srpska verhindern kann. Angesichts der festgefahrenen Positionen der lokalen und externen Akteure ist es fraglich, ob – wie angekündigt – im Friedensimplementierungsrat noch bis Ende März die Entscheidung fallen wird, ab Juni den Hohen Repräsentanten des VN-Generalsekretärs durch den mit geringeren Mitteln ausgestatteten Sonderbeauftragten der EU zu ersetzen.

Die Furcht vor einem möglichen Zerfall Bosnien-Herzegowinas ist wieder größer geworden, seitdem vor einem Jahr die staatliche Unabhängigkeit Kosovos durch die dortige albanische Mehrheit ausgerufen wurde. Den Empfehlungen der Badinter-Kommission – einer Gruppe hochrangiger EU-Juristen – aus dem Jahr 1991 folgend, hat sich die EU an das Prinzip gehalten, dass allein die jugoslawischen Teilrepubliken als souveräne Staaten anerkannt werden können. Damit sollte weiteren secessionistischen Bestrebungen und Konflikten in der Region vorgebeugt werden. Kosovo war in der südslawischen Föderation eine autonome Provinz Ser-

biens. Mit der Ausrufung der Unabhängigkeit Kosovos, die bisher von 54 Staaten anerkannt worden ist (unter ihnen die USA und 22 EU-Mitgliedsländer), entstand eine neue Situation. Offenbar ist die Badinter-Richtlinie hinfällig geworden. Zwar argumentieren die Befürworter einer Anerkennung Kosovos, dass es sich um eine Ausnahme ohne Präzedenzwirkung gehandelt hat. Gleichwohl wird die gegen den Willen Serbiens vollzogene Loslösung Kosovos von secessionistisch gesinnten politischen Kräften im Baskenland, in den ungarisch besiedelten Gebieten Rumäniens, im Kaukasus und in anderen Teilen der Welt als richtungweisend gedeutet.

Die Regierung Serbiens ist nicht bereit, die Abtrennung Kosovos hinzunehmen. Mit der Unterstützung Russlands, Chinas und einiger anderer Staaten blockiert Belgrad die Aufnahme Kosovos in die VN und in zwischenstaatliche Organisationen. Diese Blockade wird zumindest so lange andauern, bis der Internationale Gerichtshof in Den Haag die Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitsausrufung Kosovos geklärt hat. Die VN-Generalversammlung hat im letzten Herbst zugestimmt, dass Serbien in dieser Angelegenheit den Gerichtshof anruft. Wann dessen Urteil bekanntgegeben wird, steht zurzeit nicht fest. Allerdings hat der Schiedsspruch keine rechtlich bindende Wirkung. Anhaltende politische Auseinandersetzungen zwischen Serbien und dem »albanischen Faktor« in der Region (Tirana, Pristina und die albanischen politischen Kräfte in der früheren jugoslawischen Teilrepublik Makedonien) sind daher unabwendbar. In absehbarer Zeit ist auch nicht mit einer durchgehenden Akzeptanz Kosovos im internationalen Staatensystem zu rechnen. Staaten wie Spanien oder Zypern, die selbst mit Sezessionsbestrebungen zu kämpfen haben, werden in ihrer ablehnenden Haltung verharren.

Wenig wahrscheinlich ist zudem, dass sich die Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Kosovo rasch politisch normalisieren wird. Das neue politische System, das nach der Ausrufung der Unabhängig-

keit entstand, ist nur beschränkt funktionsfähig. Das Neben- und Gegeneinander verschiedener Akteure sorgt für Unsicherheit, Konflikte und Blockaden. Neben dem Parlament und der Regierung Kosovos treten noch andere Akteure auf, zum Teil auch in exekutiven Funktionen: die VN-Mission (UNMIK), die von der Nato geführte Friedenstruppe KFOR, die Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Rechtsmission der EU (EULEX), das Internationale Zivile Büro (ICO), das vom Sondergesandten der EU geleitet (EUSR) wird, sowie die Belgrader Behörden in den überwiegend serbisch besiedelten Gebieten Kosovos. Über diese Gebiete hat die albanisch dominierte Regierung in Pristina keine Kontrolle. Die faktische Teilung Kosovos schreitet demnach voran.

Auseinandersetzungen innerhalb der albanischen und der serbischen Volksgruppe um politische Macht und insbesondere die Kontrolle über öffentliche finanzielle Ressourcen stehen regelmäßig auf der Tagesordnung. Die Behörden sind nicht fähig oder willens, die verbreitete Wirtschafts- und Finanzkriminalität zu bekämpfen und entschieden gegen organisierte Verbrecherguppen vorzugehen. Aufgrund des geringen Wachstums ist die unterentwickelte Wirtschaft nicht in der Lage, den zusätzlich auf den Markt drängenden Arbeitskräften aus der jungen und stark wachsenden Bevölkerung Beschäftigung zu bieten. Die Vereinigung albanisch besiedelter Gebiete in Südosteuropa ist erneut ein Thema in den Debatten der Öffentlichkeit.

Die bevorstehende Welle von Beitrittsanträgen

Vorschläge dazu, wie Kosovo bei der Integration in die EU am besten vorankommen könnte, möchte die EU-Kommission in einer Durchführbarkeitsstudie im Herbst 2009 unterbreiten. Solange Kosovo jedoch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt ist, wird dessen Teilnahme am

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), den die EU für die Westbalkanstaaten eingeführt hat, Grenzen haben. Gleichzeitig behindert der Konflikt um den Status Kosovos auch die weitere Annäherung Serbiens an die EU: Jene EU-Staaten, die Kosovo anerkannt haben, werden künftig keinen Vertrag mit Belgrad unterschreiben, sollte in dessen Text der völkerrechtliche Anspruch Serbiens auf Kosovo erwähnt sein. Umgekehrt wäre es Serbien aufgrund seiner Verfassung verboten, internationale Verträge abzuzeichnen, in denen dieser Anspruch auf Kosovo nicht geltend gemacht wird.

Wenn es um Kosovo gehe, dann werde von allen Seiten noch lange »konstruktive Ambiguität« und »phantasievolle Diplomatie« erforderlich sein – so die Einschätzung hochrangiger Beamter der EU-Kommission.

Die Westbalkanstaaten sind sich zweifellos bewusst, dass die ausgelöste Welle von Beitrittsanträgen nur für eine beschränkte Zeit die Aufmerksamkeit der EU-Gremien beanspruchen wird. Viel mehr Handlungsoptionen als diesen politischen Zug haben die Westbalkanstaaten derzeit ohnehin nicht. Zu schwer wiegt die Last der Weltwirtschaftskrise sowie der oben erwähnten »heiklen Fragen« in der Region. Allerdings: Die Modernisierung und Demokratisierung der Westbalkanländer war seit dem Ende der postjugoslawischen Kriege stets fest mit dem Bemühen verbunden, die Voraussetzungen für den EU-Beitritt zu erfüllen. Je weniger Fortschritt in der Annäherung der Westbalkanländer an die EU zu vermerken ist, desto stärker trübt sich ihre »europäische Perspektive« ein. Diese Perspektive ist wiederum unverzichtbar. Denn sie trägt, wie seitens der EU-Kommission oft betont wird, zu Frieden und Stabilität bei und versetzt die Länder der Region in die Lage, bei der Verwirklichung der politischen und wirtschaftlichen Reformen große Herausforderungen zu meistern, unter Wahrung der Sicherheit in der Region. Würde die Bindung zwischen der Erfüllung der Beitrittskriterien und der Aussicht auf EU-Mitgliedschaft aufgelöst, könnte die Reformbereitschaft merklich nachlassen. Weitere

Folgeprobleme, etwa bei der Regelung der noch ungelösten Grenzfragen in der Region, wären wahrscheinlich.

Die Kommission wird nicht müde zu betonen, dass die Erweiterungspolitik dem strategischen Interesse der EU an Stabilität, Sicherheit und Konfliktverhütung dient und der EU überdies in der Welt mehr Gewicht verleiht. Stillstand auf diesem politischen Feld und der mögliche Verfall der Glaubwürdigkeit der Erweiterungsbemühungen könnten die EU eines ihrer wirksamsten politischen Instrumente berauben. Um die Erweiterungspolitik zu festigen bzw. neu zu beleben, sollte eine Konferenz abgehalten werden, auf der sich die Westbalkanstaaten, die Türkei und die EU-Mitglieder über ihre politischen und wirtschaftlichen Erwartungen austauschen und gemeinsam weitere Schritte beraten könnten. Den Anstoß zu dieser Beratung könnte der von der EU maßgebend geförderte Rat für regionale Zusammenarbeit mit Sitz in Sarajewo geben, der Anfang 2008 an die Stelle des Stabilitätspakts für Südosteuropa getreten ist. Bei diesem Anlass könnte die EU die schon seit langem versprochene Visaliberalisierung für die Westbalkanstaaten bekanntgeben. Zusätzlich sollte die EU allen Westbalkanstaaten den Kandidatenstatus zuerkennen, um zu signalisieren, dass sie zu ihrem Versprechen steht und dass der Punkt, an dem es kein Zurück mehr gibt, überschritten worden ist. Der tatsächliche Beitritt würde indes weiterhin vom Voranschreiten jedes einzelnen Kandidaten abhängig bleiben.