

EU-Erweiterungsmüdigkeit und Westlicher Balkan

Franz-Lothar Altmann

Innerhalb weniger Wochen, zwischen dem 3. Oktober und dem 9. November 2005, hat die Kommission der Europäischen Union (EU) förmliche Empfehlungen ausgesprochen, alle Länder des Westlichen Balkans und die Türkei auf eine höhere Stufe im EU-Annäherungsprozeß zu heben. Diesen Empfehlungen liegt offenkundig die Absicht zugrunde, in Zeiten wachsender Erweiterungszweifel (Frankreich!) zu signalisieren, daß die nächste Erweiterungsrunde keineswegs ad acta gelegt wurde.

Im Herbst 2005 waren die Türkei und die Länder des Westlichen Balkans von der EU in zwei Hauptkategorien eingeteilt worden:

1. Kroatien und die Türkei in die von *Kandidatenländern*, die einen Bescheid erwarten, ob und wann Verhandlungen über die Vollmitgliedschaft aufgenommen werden;
2. Albanien, Bosnien und Herzegowina, (ehemalige jugoslawische Republik) Makedonien, Serbien und Montenegro und Kosovo (unter der UN-Sicherheitsratsresolution 1244) in die von *potenziellen Kandidatenländern*.

Innerhalb dieser zweiten Gruppe bestand nochmals eine erhebliche qualitative Abstufung:

- ▶ Makedonien verfügte als einziges Land bereits über ein ratifiziertes Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und wartete auf die Stellungnahme

der Kommission zu seinem Mitgliedschaftsantrag,

- ▶ Albanien wartete auf die Fortsetzung der SAA-Verhandlungen, die im Sommer 2005 unterbrochen worden waren,
- ▶ Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro warteten auf den Beginn von SAA-Verhandlungen.

Zusammen mit der Veröffentlichung der entsprechenden Länderfortschrittsberichte sprach die Kommission im Oktober/November 2005 für alle Länder die Empfehlung von Höherstufungen im EU-Annäherungsprozeß aus, der folgende Etappen vorsieht: Machbarkeitsstudie, Verhandlungen über ein SAA, Unterzeichnung und Ratifizierung des SAA, Gewährung des Kandidatenstatus, Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, Unterzeichnung und nachfolgende Ratifizierung des Beitrittsvertrags, Inkrafttreten der Mitgliedschaft. Teilweise wurden die Empfehlungen inzwischen bereits vom Rat

gebilligt, obgleich durchaus unterschiedliche, in einigen Fällen auch noch recht kritische Einschätzungen der tatsächlich erzielten Fortschritte geäußert wurden.

Diese auffällige Häufung positiver Empfehlungen der Kommission und entsprechender Ratsbeschlüsse kann auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: zum einen auf die zunehmende Erweiterungsmüdigkeit in den EU-Ländern, die eine steigende Verunsicherung in den Balkanländern zur Folge haben mußte, und zum anderen auf die offensichtliche Notwendigkeit, einzelne Länder einer klar definierten Region nicht ohne zwingende Gründe im Verlauf ihres EU-Annäherungsprozesses schlechter zu stellen als andere Staaten dieser Region.

Erweiterungsmüdigkeit und Verunsicherung

Daß die Bevölkerung in Frankreich und den Niederlanden in entsprechenden Referenden gegen den Verfassungsvertrag votierte, wurde zunächst vorwiegend als innenpolitische Abstrafung interpretiert. In der nachfolgenden Bewertung sah man in dem Votum zusehends auch einen Ausdruck der Ablehnung weiterer Erweiterungsschritte. In der Tat hat die Unterstützung solcher Schritte im Laufe des letzten Jahres vor allem in den 15 alten Mitgliedsländern deutlich nachgelassen (von 49 auf 45%). Läßt man Länder wie die Schweiz, Norwegen oder Island außer Betracht, die in den Eurobarometer-Umfragen als mögliche Beitrittsländer mitaufgeführt sind, findet sich in den EU-15-Ländern für keinen der Staaten des Westlichen Balkans eine Unterstützung, die über 40% liegt!

Die Folge war Verunsicherung in den Ländern des Westlichen Balkans, die sich unter anderem in lebhafter Reisetätigkeit von Politikern in die westlichen Hauptstädte äußerte. In dieser Situation wurde Brüssel bewußt, daß mehr als bestätigende Worte notwendig waren, um die Glaubwürdigkeit des Thessaloniki-Versprechens zu wahren. Handlungsbedarf bestand aber

neben der Türkei auch bei wenigstens zwei Ländern des Westlichen Balkans, deren Beitrittsgesuche auf dem Brüsseler Tisch lagen: Kroatien und Makedonien.

Das Empfehlungsgeflecht

Es ist nicht schwierig, die inneren Zusammenhänge zu erkennen, die zwischen den im folgenden ausgesprochenen Empfehlungen der EU-Kommission bestehen. Den Auftakt bildete die Diskussion über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der *Türkei*. In einigen EU-Ländern hatten sich zusehends Widerstände aufgebaut, insbesondere in Österreich. Wien machte sich andererseits für *Kroatien* stark, das im Frühjahr 2005 mit unbestimmter Zeitperspektive noch einmal auf die Wartebank verwiesen worden war. Zwar wird ein entsprechender Zusammenhang in Österreich offiziell bestritten, doch war Österreichs Widerstand gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei in dem Augenblick überwunden, in dem auch der Beschluß über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien gefallen war. Dieser Beschluß wiederum war nur dadurch möglich geworden, daß die Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag, Carla del Ponte, innerhalb weniger Tage ihre Meinung über die Kooperation Zagrebs mit Den Haag grundsätzlich geändert hatte: hatte sie deren Qualität lange bemängelt, attestierte sie nun überraschend der kroatischen Regierung ernsthafte und überzeugende Bemühungen beim Aufspüren des angeklagten Generals Ante Gotovina. Der General wurde schließlich am 7. Dezember in Teneriffa verhaftet – freilich nicht in Kroatien. Vielfach wird angenommen, daß Frau del Ponte bereits Anfang Oktober informiert worden war, daß Gotovina – wie die kroatische Seite offiziell immer wieder beteuert hatte – nicht in Kroatien weilte. Diese Information soll der Anlaß für ihre unvermutet positive Würdigung der Zusammenarbeit Kroatiens mit Den Haag gewesen sein.

Dagegen spricht nicht die gleichzeitig ausgesprochene Empfehlung, mit *Serbien und Montenegro* Verhandlungen über ein SAA aufzunehmen. Die EU hatte es bis dahin abgelehnt, in solche Verhandlungen einzutreten, weil auch in diesem Fall die Zusammenarbeit mit Den Haag als unzureichend qualifiziert worden war, festgemacht an dem Nichtauffinden des gesuchten serbischen Generals Ratko Mladić. Beide Länder wurden also zuvor gleich behandelt, sprich auf Abstand zur EU gehalten. Eine Aufwertung des Status von Kroatien war ohne entsprechende Aufwertung von Serbien und Montenegro nicht vorstellbar. Damit war die Gleichzeitigkeit der positiven Entscheidungen (3. Oktober 2005) für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit der Türkei und Kroatien sowie von Verhandlungen mit Serbien und Montenegro programmiert.

Sollte hingegen tatsächlich das Wissen um Gotovinas Aufenthalt der Auslöser für die Entlastung Kroatiens gewesen sein, dann ist die Empfehlung, mit Serbien und Montenegro SAA-Verhandlungen zu beginnen, als politischer Vorschuß anzusehen, der sehr schnell eingefroren werden kann, sollte sich Frau del Ponte in nächster Zeit erneut unzufrieden über die Zusammenarbeit dieses Staates mit dem Internationalen Gerichtshof äußern.

Auch im Falle *Bosnien und Herzegowina* (BiH) war die unzureichende Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof in Den Haag (Radovan Karadžić) ein Hindernis für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Hinzu kam allerdings noch die Weigerung der serbischen Entität, der Republika Srpska (RS), die vom Hohen Repräsentanten Paddy Ashdown geforderte Polizeireform durchzuführen. Noch am 3. Oktober (!) hatte Erweiterungskommissar Olli Rehn sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, daß Brüssel aus diesen Gründen keine Verhandlungen mit BiH aufnehmen könne. Das erste Hindernis, die mangelnde Zusammenarbeit mit Den Haag, wurde im Sinne des Gleichbehandlungsprinzips

durch die beiden positiven Entscheidungen vom 3. Oktober für Kroatien und Serbien und Montenegro beiseite geräumt. Damit stand dem Verhandlungsbeginn nur noch die Zustimmung zur Polizeireform im Wege, die das Parlament der RS am 12. Oktober zähneknirschend erteilte. Am 21. Oktober konnte die Kommission somit auch für BiH die Empfehlung für den Verhandlungsbeginn aussprechen.

Mit *Albanien* waren bereits im Januar 2003 SAA-Verhandlungen aufgenommen worden, die aber nur langsam vorankamen und im Juni 2005 sogar eingefroren wurden. Der jüngste Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom 9. November 2005 fiel angesichts der schwierigen Parlamentswahlen und der nach längeren Streitigkeiten verzögerten Regierungsbildung erstaunlich positiv aus. Die Kommission äußerte in ihrem Bericht die Erwartung, daß die SAA-Verhandlungen »in der nahen Zukunft« abgeschlossen werden könnten.

Fehlte nur noch *Makedonien*, das nach Einreichen des Mitgliedsantrages (am 22. März 2004) im Februar 2005 den obligatorischen EU-Fragebogen ausgefüllt nach Brüssel zurückgeschickt hatte und seitdem auf den Bescheid der Kommission wartete. Deren Stellungnahme (*opinion*) wurde ebenfalls am 9. November veröffentlicht mit der Empfehlung, Makedonien den Status eines Kandidatenlandes zu gewähren. Sollte der Gipfel dieser Empfehlung zustimmen, dann würde dies noch keinesfalls ein positives Votum für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bedeuten! Beim Treffen der EU-Außenminister am 12. Dezember 2005 hat Frankreich sogar ein mögliches Veto gegen die Gewährung des Kandidatenstatus angekündigt.

Das Strategiepapier 2005 zur Erweiterung

Damit hatten alle Länder des Westlichen Balkans in ihrem Verhältnis zur EU eine qualitative Aufwertung ihres vertraglichen Status erfahren – wenn auch auf unterschiedlichem Stand. Die EU hat ihrerseits

für die gesamte Region Westlicher Balkan ein deutliches Signal setzen wollen, daß der Erweiterungsprozeß entsprechend den Zusagen von Thessaloniki fortgesetzt wird – ein Signal, das für die Aufrechterhaltung der Reformanstrengungen dringend notwendig ist. Fehlt die EU-Perspektive, können die Politiker in der Region gegenüber ihren Wählern keine Reformopfer rechtfertigen. Und ohne eine glaubhafte EU-Perspektive kann auch im Falle der Kosovo-Status-Verhandlungen weder von Belgrad noch von Pristina Kompromißbereitschaft erwartet werden.

Gleichzeitig sollte aber den Erweiterungskeptikern verdeutlicht werden, daß für die nächste, den Westlichen Balkan betreffende Erweiterungsrunde keinesfalls an eine Aufweichung der bisherigen Kriterien gedacht ist. Dieser Gedanke liegt freilich nahe. Denn die Staaten der Region sind schwach und weisen gesplante Gesellschaften auf, so daß ihnen die Erfüllung der Kriterien schon wegen des enormen Entwicklungsrückstands deutlich schwerer fällt als den Kandidaten der vorangegangenen Runde.

Die Kommission hat am 9. November in ihrem »2005 Enlargement Package« neben den Länderfortschrittsberichten ein eigenes »Strategiepapier 2005 zur Erweiterung« für die Kandidaten- und potentiellen Kandidatenländer veröffentlicht. Grundsätzlich mit der Erweiterungspolitik befassen sich nur die ersten vier von insgesamt 39 Seiten. Die restlichen Seiten bieten lediglich Zusammenfassungen der Länderfortschrittsberichte. In dem Papier werden die drei Grundprinzipien des Erweiterungskonzepts der Kommission erklärt, die als die »drei Ks« bekannt wurden: Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation.

Im Abschnitt »Konsolidierung« ist davon die Rede, daß die Aufnahmebereitschaft der EU zu berücksichtigen ist. Zudem wird betont, daß eine zur gleichen Zeit vollzogene Erweiterung um eine Vielzahl von Staaten nicht in Sicht ist, weil sich die Balkanländer auf ihrem Weg in die EU in unterschiedlichen Stadien befinden. Die

Beitrittsverhandlungen mit der Türkei werden als langfristiger Prozeß bezeichnet. Im selben Tenor hat Javier Solana am 5. Dezember auch in Belgrad geäußert, daß Serbien und Montenegro einen langen Weg vor sich hätten. Dasselbe gilt implizit auch für die übrigen Balkanländer.

»Konditionalität« bedeutet in den Worten der Kommission, daß die EU »Strenge walten lassen muß«, indem sie die »vollständige Erfüllung« der Beitrittskriterien verlangt. Die Kommission betont auch einmal mehr, daß sie die Aussetzung des Annäherungsprozesses empfehlen kann, sollte ernsthaft und nachhaltig gegen die Grundprinzipien der EU verstoßen werden. So deutlich war das bisher noch nicht formuliert worden!

In den Passagen zur »Kommunikation« wird eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Erweiterungspolitik gefordert, das heißt ein verstärkter Dialog mit wichtigen Akteuren aus Politik, Medien, Wissenschaft, Unternehmen sowie mit Sozialpartnern, um eine fundierte Debatte über die vergangenen und künftigen Erweiterungen zu fördern.

Fazit

Die EU-Kommission hat versucht, in Zeiten um sich greifender Erweiterungsmüdigkeit und Verunsicherung Erweiterungspflöcke auf dem Balkan einzuschlagen. Dabei ist sie sich bewußt, daß die erheblichen Erweiterungszweifel, die in einigen wichtigen Mitgliedsländern bestehen, bereits auf den nächsten Gipfeln Grundsatzdiskussionen über das Ob und Wie künftiger Erweiterungen herbeiführen können. In diesem Bewußtsein hat sie in ihrem Strategiepapier 2005 die Langfristigkeit, die Konditionalität und die Notwendigkeit der Kommunikation über die Erweiterungspolitik betont. Was zur Beruhigung der Erweiterungsgegner dienen soll, hat in den Balkanländern jedoch Besorgnis erregt. Denn dort sieht man die Betonung vor allem der beiden ersten Ks als Erschwernis auf dem Weg in die EU an.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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