

# DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)  
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e. V.

April 2012 N° 2  
ISSN 2191-4869

## Beitrittsregatta in der Flaute: Der lange Weg des Westlichen Balkans in die EU

von Theresia Töglhofer



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.

# Beitrittsregatta in der Flaute: Der lange Weg des Westlichen Balkans in die EU

von Theresia Töglhofer

*Der 28. Mitgliedstaat der Europäischen Union wird Kroatien heißen. Am 9. Dezember 2011 wurde der Beitrittsvertrag in Brüssel unterzeichnet, zum 1. Juli 2013 soll das Land der EU beitreten. Damit wird Kroatien jedoch nicht nur das erste, sondern für die kommenden Jahre auch das einzige Land in der Region des Westlichen Balkans sein, um das sich die Union erweitert. Zum einen ist der relativ geradlinige EU-Kurs Kroatiens nicht die Regel, sondern die Ausnahme in einer Region, in der Fragen der Stabilisierung und ungelöste bilaterale Konflikte noch zahlreiche Hindernisse für die EU-Integration der betroffenen Staaten aufwerfen. Zum anderen zeichnen sich – verschärft durch die aktuelle Verschuldungs- und Wirtschaftskrise – auch innerhalb der EU eine klare Tendenz hin zu einer strikten Handhabung der Beitrittskonditionalität und eine zusehends skeptische Haltung gegenüber neuen Erweiterungen ab. Die Frage, wie die EU ihre Anziehungs- und Transformationskraft gegenüber dem Westlichen Balkan aufrechterhalten kann, stellt sich vor diesem Hintergrund mit besonderem Nachdruck.*

Sechs Jahre dauerten die Verhandlungen über einen Beitritt Kroatiens in die Europäische Union. Am 30. Juni 2011, dem letzten Tag des ungarischen Ratsvorsitzes, konnten sie schließlich abgeschlossen werden. Nachdem die damalige Premierministerin Jadranka Kosor und Präsident Ivo Josipović am 9. Dezember 2011 den Beitrittsvertrag für ihr Land unterzeichnet hatten, befürwortete das ansonsten eher EU-skeptisch eingestellte kroatische Wahlvolk diesen Schritt am 22. Januar dieses Jahres in einem Referendum mit 66,27 Prozent. Damit ist der Weg frei für einen EU-Beitritt Kroatiens zum 1. Juli 2013.<sup>1</sup>

Kroatien ist der erste der insgesamt sieben Westbalkanstaaten<sup>2</sup>, der den im Jahr 2000 für alle Länder der Region initiierten Beitrittsprozess erfolgreich durchlaufen hat. So wurde denn auch im Rahmen der Unterzeichnungszeremonie in Brüssel die wichtige Signalwirkung des kroatischen Beitritts für die übrigen Staaten des Westlichen Balkans besonders hervorgehoben. Diese Leistung Kroatiens führe, so Ratspräsident Herman Van Rompuy, allen in der Region vor Augen, dass durch harte Arbeit, Ausdauer, politische Courage und Entschlossenheit die

Mitgliedschaft in der Europäischen Union in Reichweite sei.<sup>3</sup>

Dennoch vermag die von Seiten verschiedener EU-Vertreter beschworene Signalwirkung nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU-Perspektive für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien mit vielen Fragezeichen behaftet ist. Bis heute konnte keiner dieser Beitrittsanwärter die erfahrungsgemäß langwierigen Beitrittsverhandlungen mit der Union eröffnen. Hinzu kommt, dass sich unter dem Eindruck der letzten beiden großen und mancherorts als überstürzt empfundenen Erweiterungswellen von 2004 und 2007 sowie im Kontext der gegenwärtigen Verschuldungs- und Wirtschaftskrise innerhalb der EU die Rahmenbedingungen für die Aufnahme weiterer Länder zusehends erschweren. Damit wird Kroatien nicht nur das erste, sondern für die nächsten Jahre auch das einzige Land im Westlichen Balkan sein, das der Union beitrifft.<sup>4</sup>

Die Beitrittsperspektive, begleitet von einer umfangreichen Beitrittskonditionalität, hat sich in den letzten Jahren als wirksames Instrument erwie-

sen, um politische und wirtschaftliche Reformen in den Staaten der Region anzustoßen. Angesichts des ernüchternden Zeithorizonts für zukünftige Beitritte stellt sich jedoch die Frage, wie die EU ihre viel betonte Transformationskraft gegenüber dem Westlichen Balkan auch in Zukunft aufrechterhalten kann, mit besonderem Nachdruck.

## EU-Integration nach dem »Regattaprinzip«

Im Juni 2000 erklärte der Europäische Rat von Feira die Staaten des Westlichen Balkans zu »potenziellen Kandidaten«<sup>5</sup> für eine EU-Mitgliedschaft und begründete im selben Jahr den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), in dessen Rahmen die schrittweise Heranführung an die Union erfolgen sollte. Die EU gab hierbei dem »Regattaprinzip«, dem zufolge die Annäherung an die EU gemäß den eigenen Reformleistungen eines Staates voranschreiten soll, gegenüber dem regionalen Ansatz den Vorzug. Zur Voraussetzung für den EU-Beitritt eines Landes machte der Rat die Erfüllung der so genannten »Kopenhagen Plus«-Kriterien. Zu Grunde liegen dieser Beitrittskonditionalität die bereits auf die fünfte Erweiterungsrunde in Richtung Mittel- und Osteuropa angewandten Kopenhagener Kriterien, die die Erfüllung zentraler demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Standards sowie die Übernahme des *Acquis communautaire* vorsehen<sup>6</sup>. Das Mehr an Konditionalität im Verhältnis zu vorangehenden Erweiterungen ergibt sich aus Bedingungen, die sich aus den Kriegen im Zuge des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens und ihrer Bewältigung ableiten: die Einhaltung der Friedensverträge, die Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal, die auch die Festnahme und Auslieferung flüchtiger Angeklagter vorsieht, Flüchtlingsrückkehr, und die Bereitschaft zu regionaler Kooperation. Diese auf den spezifischen regionalen Kontext zugeschnittenen Beitrittsbedingungen tragen der doppelten Zielsetzung der Stabilisierung (im Sinne der Gewährleistung von Staatlichkeit und demokratischer Ordnung) und Assoziierung (zu verstehen als Annäherung an die EU-Strukturen) Rechnung. Während die Länder des Westlichen Balkans damit zeitgleich und unter den selben Kon-

ditionen eine Beitrittsperspektive erhielten, zeigt die folgende Zwischenbilanz über den Stand des Integrationsprozesses, dass ihre bilaterale Assoziierung mit der Union im Laufe der letzten Dekade in unterschiedlichem Ausmaß und Tempo erfolgte.

### Kroatien

Kroatien nahm von Anfang an eine Vorreiterrolle unter den Beitrittsanwärtern ein. Zur selben Zeit als die EU mit dem SAP die Spielregeln für die Heranführung des Westlichen Balkans definierte, wurde mit dem Tod des Langzeitpräsidenten Franjo Tudjman und den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Anfang 2000 eine demokratische Wende eingeleitet. Die EU reagierte mit einer raschen Intensivierung der Beziehungen zu Kroatien und unterzeichnete bereits im Oktober 2001 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Gleichzeitig mit der Türkei, aber als erster – und bisher einziger – Staat des Westlichen Balkans konnte Kroatien im Oktober 2005 die Beitrittsverhandlungen eröffnen, nachdem die Europäische Kommission zu der Einschätzung gekommen war, dass das Land die politischen Kriterien erfülle und über eine funktionierende Marktwirtschaft verfüge.<sup>7</sup> So übernahm Kroatien in der Beitrittsregatta schon bald unangefochten die Führung.

### Montenegro

Rasche Fortschritte in seiner EU-Assoziierung hat in den letzten Jahren ansonsten nur Montenegro gemacht. Nachdem das Land 2010 den Kandidatenstatus erhalten hatte, stellte der Rat nun auch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Juni 2012 in Aussicht. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Europäische Kommission die Umsetzung von Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, mit besonderem Augenmerk auf die Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen, positiv bewertet.<sup>8</sup>

### Mazedonien

Verwehrt bleibt die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen bisher hingegen Mazedonien, das bereits seit 2005 den Status eines Beitrittskandidaten innehat. Obwohl sich die Kommission in ihren jährli-

chen Fortschrittsberichten wiederholt für die Aufnahme der Verhandlungen ausgesprochen hat, ist der Rat dieser Empfehlung noch nicht nachgekommen. Der Grund hierfür liegt im nunmehr zwei Jahrzehnte andauernden Streit mit Griechenland um den Staatsnamen Mazedonien<sup>9</sup>. Nachdem der Dialog unter Vermittlung der Vereinten Nationen ein Jahr lang eingefroren war, führte die Wiederaufnahme der Gespräche im Januar 2012 bisher zu keinem Durchbruch.

Auch was die inneren Reformfortschritte Mazedoniens betrifft, fiel die letzte Bilanz der Europäischen Kommission durchaus gemischt aus. So bemerkte Erweiterungskommissar Stefan Füle, dass Mazedonien mit seinem halbherzigen Vorgehen bei der Umsetzung von Reformen nicht selbstverständlich davon ausgehen könne, dass die Kommission ihre Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen weiterhin beibehalte – selbst wenn es im Namensstreit zu einer Einigung komme<sup>10</sup>. Eine klare Botschaft an die verantwortlichen Politiker, den ungelösten Namensstreit nicht zum Vorwand zu nehmen, um ungeliebte Reformen auf die lange Bank zu schieben und die EU-Annäherung Mazedoniens einzig von dieser bilateralen Frage abhängig zu machen.

## Serbien

Serbien hingegen konnte sich von einem langjährigen Hemmschuh im Beitrittsprozess befreien. Die Verhaftung und Auslieferung der letzten durch den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien gesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrecher Ratko Mladić und Goran Hadžić sowie die positive Bilanz an politischen und wirtschaftlichen Reformen bewogen die Europäische Kommission im Oktober 2011, eine Empfehlung für die Vergabe des Kandidatenstatus an Serbien auszusprechen. Die Bedingung der Kooperation mit dem Haager Tribunal stand lange Zeit im Zentrum der Beitrittskonditionalität. Gerade weil Serbien diese nunmehr erfüllt und damit der Weg für weitere Integrationsschritte frei wird, rückt ein anderes, seitens der EU bisher weniger explizit gemachtes Hindernis in den Vordergrund: der umstrittene Status der ehemaligen serbischen Provinz Kosovo. So forderte der Rat, und hier insbesondere Deutsch-

land, weitere Fortschritte in dem im Frühjahr 2011 begonnenen Dialog zwischen Belgrad und Pristina ein, bevor er im März 2012 Serbien schließlich zum Beitrittskandidaten ernannte. Die Frage der Vereinbarkeit der beiden serbischen Ziele eines EU-Beitritts und des Verbleib Kosovos bei Serbien stellt sich daher mit neuer Dringlichkeit.

## Albanien

Auf Kandidatenstatus wartet auch Albanien, dessen Beitrittsantrag von der Kommission mit Verweis auf mangelnde Reformfortschritte im Oktober 2011 zum zweiten Mal nicht unterstützt wurde. Im Kontext der seit den Parlamentswahlen im Juni 2009 andauernden politischen Krise zwischen der regierenden Demokratischen Partei und der sozialistischen Opposition kam es zu einem wiederholten Boykott und Behinderungen der parlamentarischen Arbeit. Die Parlamentskrise und die extreme Polarisierung zwischen den beiden albanischen Großparteien brachten auch die Verabschiedung und Umsetzung EU-relevanter Gesetze beinahe zum Erliegen. So konnte Albanien der Erfüllung der politischen Kriterien und damit dem Erhalt des Kandidatenstatus bisher nicht wesentlich näher kommen.<sup>11</sup>

## Bosnien-Herzegowina

Auch Bosnien-Herzegowina müsste grundlegende Reformen in die Wege leiten, damit die positive Bewertung eines Beitrittsantrags in Reichweite rückt. Verhindert wird dies jedoch durch die tiefgehende Krise des seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton 1995 nach wie vor unter internationaler Vormundschaft stehenden Staates. Das auf dem ethno-nationalen Prinzip basierende politische System sowie ein komplexer und ineffizienter Verwaltungsapparat beschränken den Staat erheblich in seiner Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit.<sup>12</sup>

Bezeichnend hierfür ist, dass nach den Wahlen im Oktober 2010 über ein Jahr verging, bis sich die größten Parteien der drei dominierenden Volksgruppen der Bosniaken (Muslime), Serben und Kroaten auf die Bildung einer Regierung auf gesamtstaatlicher Ebene einigen konnten. Obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

im Dezember 2009 die ethnische Diskriminierung bei der Repräsentation der verschiedenen Volksgruppen in den staatlichen Institutionen beanstandet hatte<sup>13</sup>, ist bisher noch keine Einigung über eine entsprechende Änderung der Dayton-Verfassung und des bosnischen Wahlrechts erfolgt. Vor diesem Hintergrund konnte auch das 2008 unterzeichnete SAA noch nicht in Kraft treten.

Mit der Verabschiedung des Zensusgesetzes, das die Durchführung der in anderen europäischen Staaten bereits 2011 erfolgten Volkszählung erst 2013 ermöglicht, sowie des Gesetzes über staatliche Beihilfen auf Gesamtstaatsebene hat das Land im Februar 2012 zwar zwei von EU-Seite seit geraumer Zeit formulierte Vorgaben erfüllt. Dennoch können diese unter großem Druck von außen zustande gekommenen Teilerfolge nicht darüber hinwegtäuschen, dass aufgrund der eingeschränkten Funktionsfähigkeit des Staates denkbar schlechte Voraussetzungen für die Annäherung an die Beitrittskriterien und den gemeinschaftlichen Besitzstand gegeben sind.

### Kosovo

Mit einer ähnlichen Situation sieht sich Kosovo konfrontiert, dessen umstrittener völkerrechtlicher Status schwierige Rahmenbedingungen für den Aufbau eines funktionsfähigen Staates schafft. Der Europäische Rat hat Kosovo wiederholt seiner EU-Perspektive versichert. Jedoch hat die EU-interne Spaltung in der Anerkennung Kosovos bisher verhindert, diese Beitrittsperspektive zu konkretisieren. So konnte Kosovo noch keine vertraglichen Beziehungen mit der EU eingehen. Auch sind die kosovarischen Bürger die einzigen im Westlichen Balkan, für welche die Visapflicht bei der Einreise in EU-Staaten bestehen bleibt. Die kürzlich in Aussicht gestellte Machbarkeitsstudie für ein SAA<sup>14</sup> und der Beginn des Visa-Dialogs Anfang 2012 sind lediglich erste Schritte, um den Assoziierungsprozess auch für Kosovo – »unbeschadet der Standpunkte der Mitgliedstaaten in der Statusfrage«, so die Formel des Rates – voranzubringen.

Der Blick auf die Integrationsperspektiven der einzelnen Beitrittsanwärter zeigt, dass der Verlauf ihrer EU-Annäherung von höchst unterschiedli-

chen Problemstellungen begleitet ist. Die Vorbereitung auf den angestrebten Beitritt ist keineswegs als linearer Prozess zu sehen, in dem – wie es die Terminologie der jährlich erstellten »Fortschrittsberichte« der Europäischen Kommission suggerieren könnte – die Bewerberstaaten den politischen und wirtschaftlichen Vorgaben Stück für Stück näher kommen. Vielmehr sind Stagnation, Blockaden und Abweichungen feste Bestandteile des Reform- und Assoziierungsprozesses. Insbesondere in Bosnien-Herzegowina und Kosovo ist die Rechnung, grundlegende Probleme im Staatsbildungsprozess durch die fortschreitende EU-Assoziierung zu bewältigen, nicht aufgegangen. Umgekehrt stellen diese eine massive Behinderung für die bosnische und kosovarische EU-Integration dar. Auch das Tempo von Serbiens EU-Annäherung wird wesentlich von den in der Kosovo-Frage erzielten Lösungen abhängen. Im Falle Albanien ist es die Blockade von innen, im Falle Mazedoniens die Blockade von außen, die ein Fortkommen im Assoziierungsprozess nicht zulässt. Einzig auf Montenegro kann die EU im Moment setzen, um durch die rasche Eröffnung von Beitrittsverhandlungen einen Anknüpfungspunkt an die kroatische Erfolgsgeschichte zu gewährleisten. Kroatiens zielstrebigere und relativ geradliniger Weg in die Europäische Union ist damit nicht als die Regel, sondern als die Ausnahme anzusehen.

### Kroatiens zielstrebigere EU-Kurs: nicht Regel, sondern Ausnahme

Warum konnte sich Kroatien in diesem schwierigen regionalen Umfeld zum erfolgreichen Beitrittsaspiranten entwickeln? Das vergleichsweise rasche Durchlaufen der einzelnen Etappen des SAP war durch Voraussetzungen begünstigt, die es dem Land erlaubten, in seinen EU-Beziehungen den Akzent tatsächlich auf die Assoziierung zu legen, während in anderen Staaten das Hauptaugenmerk auf deren Stabilisierung gerichtet blieb. Besonders deutlich wird dies anhand dreier Aspekte, die in den letzten Jahren erheblichen Einfluss auf den Verlauf des EU-Integrationsprozesses im Westlichen Balkan hatten: Fragen der Staatlichkeit, der Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal und der Lösung bilateraler Streitfälle.

Im Unterschied zu Bosnien-Herzegowina und Kosovo, deren Territorien im Zuge des Zerfallsprozesses Jugoslawiens ebenso zum Kriegsschauplatz wurden, gab es in der kroatischen Nachkriegsordnung keine vergleichbaren Fragen ungelöster Staatlichkeit oder fragile interethnische Beziehungen, die den Aufbau eines funktionsfähigen Staates behindert hätten. Als mit dem Ende der Ära Tudjman und der Initiierung des SAP die EU-Perspektive im Jahr 2000 greifbar wurde, war damit in Kroatien der staatliche und institutionelle Rahmen gegeben, um die Annäherung an politische und wirtschaftliche Standards und die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes effektiv verfolgen zu können.

Dennoch holte das Erbe der 1990er Jahre auch Kroatien ein. Die Anforderung der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal wurde von EU und USA zu einer zentralen Voraussetzung für weitere Schritte in der euro-atlantischen Integration der jugoslawischen Nachfolgestaaten erhoben. Vor diesem Hintergrund verzögerte sich die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen von März auf Oktober 2005. Mit der Festnahme von General Ante Gotovina in Spanien konnte Kroatien die Haager Konditionalität als Hindernis im Assoziierungsprozess jedoch ausräumen – im Unterschied zu Serbien, wo die Forderung der Auslieferung der noch flüchtigen Angeklagten zu zahlreichen und langwierigen Verzögerungen bei der Aufnahme und im Verlauf der SAA-Verhandlungen, bei der Unterzeichnung sowie schließlich bei der Ratifizierung des Abkommens führte<sup>15</sup>.

Darüber hinaus waren es die sich aus dem Zerfall der gemeinsamen Republik ergebenden Grenzstreitigkeiten mit Slowenien, die die kroatischen Beitrittsverhandlungen zwischenzeitlich auf Eis legten. Weil Kroatien aus slowenischer Sicht in den Verhandlungsunterlagen den umstrittenen Grenzverlauf präjudiziert habe, legte der prinzipiell erweiterungsfreundliche Mitgliedstaat von Dezember 2008 bis September 2009 sein Veto gegen zahlreiche Verhandlungskapitel ein. Erst durch die Einigung auf ein Schiedsverfahren, das den Grenzverlauf und insbesondere die umstrittene Seegrenze in der Bucht von Piran festlegen soll, konnten

Kroatien und Slowenien im November 2009 ihre Differenzen überbrücken. Zu einer wesentlich längeren Blockade im Assoziierungsprozess hat der bilaterale Streit mit einem EU-Mitgliedstaat hingegen in Mazedonien geführt. Hier blockiert Griechenland aufgrund des Disputs über den Staatsnamen **seit nunmehr drei Jahren die Eröffnung der EU-Beitrittsverhandlungen.**

Kroatien ist also in doppelter Hinsicht als Ausnahme von der Regel zu betrachten: Zum einen stellten sich für seine EU-Assoziierung viele Probleme im Hinblick auf Staatsbildungsprozesse und Fragen des interethnischen Zusammenlebens nicht. Zum anderen konnte Kroatien, auch wenn das Erfordernis der vollen Kooperation mit dem Haager Tribunal und der Grenzstreit mit Slowenien die Heranführung an die Union zweifelsohne bremsen, die aus seiner jüngeren Geschichte erwachsenden Hindernisse im Beitrittsprozess verhältnismäßig rasch überwinden. Daher konnte es die auf die Stabilisierung der Region abzielenden Aspekte der EU-Konditionalität leichter erfüllen und in der Folge die Assoziierung mit der Union schneller voranbringen als andere Westbalkan-Staaten, in denen der Erweiterungsprozess vielfach Krisen und Blockaden ausgesetzt war und nach wie vor ist.

## Steigende Anforderungen einer ernüchterten Erweiterungspolitik

Nicht nur sind in den meisten Ländern des Westlichen Balkans die Voraussetzungen für eine rasche EU-Integration ungünstig. Auch aus der Union bläst den Teilnehmern der Beitrittsregatta ein rauer Wind entgegen. Die Regierungen der EU sind durch die Schuldenkrise im Euro-Raum und das wachsende Problem der Wettbewerbsfähigkeit seit inzwischen zwei Jahren deutlich auf sich selbst fokussiert. Die Außenbeziehungen und damit auch die Erweiterungspolitik nehmen derzeit einen politisch geringen Stellenwert ein. Während unter den Mitgliedstaaten der Enthusiasmus für neue Erweiterungsrunden spürbar abgenommen hat, erhöht die EU gleichzeitig die Anforderungen an die Beitrittsanwärter. Angesichts der Erfahrung mit vorangegangenen Erweiterungen – insbesondere dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007 ohne

Erfüllung der EU-Vorgaben in den Bereichen Justizreform, Korruptionsbekämpfung und organisierter Kriminalität – und mit dem bisherigen Verlauf des SAP im Westlichen Balkan wird innerhalb der EU-Institutionen verstärkt auf die strenge Einhaltung der Beitrittskonditionalität durch die Kandidatenländer geachtet.

So sieht die Europäische Kommission genauer hin, wenn es um die Durchführung innerer Reformen zur Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien und die Übernahme des *Acquis communautaire* geht. In den letzten Jahren hat sie nicht nur auf die alleinige Verabschiedung, sondern in weiterer Folge auch auf die Umsetzung des *Acquis communautaire* besonderes Augenmerk gelegt. Anstelle der formalen Erfüllung vorgegebener Kriterien soll der Beitrittsprozess zu einer »realen« und »tiefgreifenden Transformation«<sup>16</sup> so das Schlüsselwort der aktuellen Erweiterungsstrategie, führen. Kaum waren die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien abgeschlossen, wurden bereits die ersten Lektionen aus diesen gezogen. Da Fragen der Rechtsstaatlichkeit bis zuletzt problematisch waren, hat die Kommission angeregt, bei künftigen Beitrittsverhandlungen die Kapitel 23 (Judikative und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit, Sicherheit) bereits am Beginn des mehrjährigen Verhandlungsprozesses zu eröffnen und unter den letzten zu schließen. Die Etablierung der erforderlichen Erfolgsbilanz (»Track Record«) im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wird damit ein Erfordernis, das die Beitrittsverhandlungen von Anfang an begleitet. In den Beitrittsgesprächen mit Montenegro, die voraussichtlich im Juni 2012 beginnen werden, wird dieser neue Ansatz bereits zur Anwendung kommen<sup>17</sup>. Auch unterliegt Kroatien bis zu seinem Beitritt einem Überwachungsmechanismus der Europäischen Kommission, um das Reformmomentum insbesondere in den sensiblen Bereichen der Rechtsstaatlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit über den Abschluss der Verhandlungen hinaus aufrechtzuerhalten<sup>18</sup>.

Verstärkt zeichnet sich auch die Betonung der Beitrittskonditionalität hinsichtlich der Frage regionaler Kooperation und des Prinzips gutnachbarlicher Beziehungen ab. Der Import eines bilateralen Konflikts wie durch den zyprischen Beitritt 2004, der

seitdem zum Teil erhebliche Einbußen von Handlungsfähigkeit für die EU als Ganzes bedeutet, soll in Zukunft ausgeschlossen werden. Daher betont die EU, dass bilaterale Streitfälle eines Landes vor dessen Aufnahme in die Union zu lösen sind. Konkrete Anwendung findet dieser Grundsatz seit dem Herbst des Vorjahres auf den Beitrittsprozess Serbiens und Kosovos. Nachdem Serbien die Kernbedingung der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal nunmehr erfüllt, hat die EU den Schwerpunkt ihrer Beitrittskonditionalität auf die ungelöste Kosovo-Frage verlagert. Die Verleihung des Kandidatenstatus empfahl die Kommission im Oktober 2011 »in der Annahme, dass das Land erneut am Dialog mit dem Kosovo teilnimmt und rasch und in gutem Glauben die bisher getroffenen Vereinbarungen umsetzt«. Um das größtmögliche Engagement der serbischen Regierung in den Gesprächen mit Kosovo sicherzustellen, verschob der Rat auf Druck Deutschlands die Entscheidung über Serbiens Kandidatenstatus auf März 2012. Unter Verweis auf die Fortschritte, die im Dialog Belgrad-Pristina und der Umsetzung der bisher erzielten Vereinbarungen erreicht wurden, erklärte er Serbien Anfang März zum Kandidatenland – ein wichtiger Erfolg für die proeuropäischen Kräfte in Serbien, der ihnen bei den Parlamentswahlen im Mai 2012 den Rücken stärken wird.

Doch auch für den folgenden Assoziierungsschritt, die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, hat die EU die Normalisierung der Beziehungen mit Kosovo<sup>19</sup> als prioritäres Ziel für Serbien festgelegt. Während sie etwa für die Aufnahme der Beitrittsgespräche mit Montenegro sieben und mit Albanien gar zwölf Schlüsselprioritäten aus verschiedensten Reformbereichen definiert<sup>20</sup>, zeichnet sich im Falle Serbiens eine klare Konzentration auf die Kosovo-Frage ab. Wenig Betonung hingegen findet das Prinzip gutnachbarlicher Beziehungen im griechisch-mazedonischen Namensstreit, in dem von Seiten der EU weder der Druck auf Griechenland noch auf Mazedonien groß ist, in absehbarer Zeit zu einer Lösung zu kommen oder zumindest die Blockade in der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu überwinden.

Der mit der viel zitierten »Erweiterungsmüdigkeit« einhergehende Trend des Bestehens auf einer

strikten Einhaltung der Beitrittskriterien wird sich aller Voraussicht nach fortsetzen. Insbesondere in der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise wird deutlich, welche verheerenden Folgen die Nicht-Einhaltung vereinbarter Kriterien durch einzelne EU-Länder haben kann. Auch aus dem verfrühten Beitritt Griechenlands zur Eurozone werden die Mitgliedstaaten ihre Lehre ziehen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten in Zukunft wenig Bereitschaft zeigen werden, in der Beitrittskonditionalität Abstriche zu machen. Damit ist der Weg für die Staaten des Westlichen Balkans in Richtung EU nicht nur weit, auch die Hürden, die sie auf diesem zu überwinden haben, werden höher.

## Schlussfolgerungen

Ihre Aufnahme in die Europäische Union ist – mit Ausnahme Kroatiens – für die Länder des Westlichen Balkans bestenfalls eine mittelfristige Perspektive. Darüber hinaus ist sie durch die Betonung einer strikten Beitrittskonditionalität und angesichts der Tatsache, dass Erweiterungspolitik auf der EU-Agenda weder ein prioritäres noch ein beliebtes Vorhaben ist, weniger greifbar als noch vor zehn Jahren. Der Blick in die Region zeigt, dass der Integrationsprozess – anstatt als kontinuierliche Annäherung an die Union zu verlaufen – in mehreren Staaten durch innere und äußere Faktoren bedingten Blockaden ausgesetzt ist. Die Dynamik des Erweiterungsprozesses auch nach dem kroatischen EU-Beitritt aufrechtzuerhalten, wird daher besondere Anstrengungen erfordern.

Die Hauptverantwortung für die Erfüllung der Beitrittskriterien liegt naturgemäß bei den Ländern der Region selbst. Doch auch für die EU steht viel auf dem Spiel. Einerseits bietet sie mit der Beitrittsperspektive die größten Reformanreize für die Staaten des Westlichen Balkans, andererseits hat sie unmittelbares Interesse an Stabilität und Wohlstand in ihrer Nachbarschaft. Da dieses Interesse bestehen bleiben wird, sollte sie dafür Sorge tragen, auch ihre im Rahmen des Erweiterungsprozesses gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten und einzusetzen. Gerade weil nach dem für 2013 vor-

gesehenen Beitritt Kroatiens der Zeithorizont für eine Mitgliedschaft weiterer Westbalkan-Staaten ein mittel- bis langfristiger ist, kann die EU dabei den Assoziierungsprozess vorantreiben ohne das gegebene Beitrittsversprechen unmittelbar einzulösen. Passivität oder gar ein Einfrieren der Erweiterungspolitik unter Verweis auf die aktuellen internen Probleme der Union und die Unpopularität des Erweiterungsprojekts hätten hingegen unweigerlich die Reduktion von Reformanreizen zur Folge und würden die Ziele der Stabilisierung und Heranführung der Region unterminieren.

Während im Beitrittsprozess mit Kroatien der Stabilisierungsaspekt eine untergeordnete Rolle spielte, ist er für die anderen Länder des Westlichen Balkans von deutlich größerer Relevanz. Um zu verhindern dass sich aktuelle Krisen und Blockaden im Erweiterungsprozess perpetuieren oder zuspitzen ist es an der Zeit, die Probleme, die der weiteren EU-Annäherung im Wege stehen, gezielt anzugehen. Der EU-vermittelte Dialog zwischen Belgrad und Pristina ist hier ein guter Ansatz und wird der EU auch in den kommenden Jahren viel Aufmerksamkeit abverlangen. So wie die EU verstärkt das Prinzip der gutnachbarlichen Beziehungen gegenüber Kosovo und Serbien betont, sollte sie dieses auch im griechisch-mazedonischen Namensstreit vehementer einfordern. Dies beinhaltet den Verzicht auf provokante Gesten und nationalistische Rhetorik sowie die Einhaltung des Grundsatzes, dass bilaterale Streitigkeiten nicht den Beitrittsprozess eines Landes aufhalten dürfen. Einer aktiven und kohärenten Politik wird es schließlich auch gegenüber Bosnien-Herzegowina bedürfen, um die Reform des krisengeschüttelten Staatswesens zu begleiten.

Dass die EU aus den Fehlern vorangegangener Erweiterungen lernt und in der Folge höhere Maßstäbe an die aktuellen Beitrittsanwärter anlegt, ist grundsätzlich eine positive Entwicklung. Verlangt man von den Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten die Erfüllung der Beitrittskonditionalität ohne Abstriche und Abkürzungen, erfordert dies im Gegenzug aber auch von Seiten der Mitgliedstaaten, den Bewerberländern einen transparenten Assoziierungsverlauf mit einer klaren Beitrittsperspektive am Ende anzubieten. Härtere



Konditionen mit verringerter Beitrittsperspektive hingegen verliehen dem Erweiterungsprojekt Unglaubwürdigkeit. In den vergangenen Jahren wurden durch politische Einflussnahme auf den Beitrittsprozess Länder schneller an die Union herangeführt, als es ihre Reformbilanz erlaubt hätte. Umgekehrt sollten die Mitgliedstaaten es selbst in Zeiten wachsender Erweiterungskepsis vermeiden, die weitere Assoziierung eines Landes zu behindern, wenn die Beitrittskriterien von der Europäischen Kommission als erfüllt bewertet werden. Die Befürchtung, dass es die Teilnehmer der

Erweiterungsregatta zu schnell ins Ziel schaffen könnten, ist unbegründet. Vielmehr gilt es sicherzustellen, dass manche unter ihnen nicht auf der Strecke bleiben.

Theresia Töglhofer ist Programmmitarbeiterin am Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der DGAP.

Die Autorin dankt Almut Möller, Cornelius Adebahr und Florian Bieber für ihre wertvollen Anregungen zu einer früheren Version dieses Textes.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Karl-Peter Schwarz, »Das große Ja der kleinen Zahl«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.1.2012, S. 6. In der für die Aufnahme Kroatiens erforderlichen Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch die 27 Mitgliedstaaten sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Komplikationen zu erwarten.
- 2 Der Begriff »Westlicher Balkan« ist ein Terminus technicus der EU, der jene Staaten Südosteuropas umfasst, die der Union noch nicht beigetreten sind. Dazu gehören – mit der Ausnahme Sloweniens, das bereits 2004 EU-Mitglied wurde – die jugoslawischen Nachfolgestaaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Kosovo wie auch Albanien.
- 3 Europäischer Rat, Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the signing ceremony of Croatia's Accession Treaty, EUCO 156/11, Brüssel, 9.12.2011. Vgl. auch: Europäische Kommission, Statement by President Barroso at the signature ceremony of the Accession Treaty of Croatia, SPEECH/11/869, Brüssel, 9.12.2011.
- 4 Neben den Ländern des Westlichen Balkans sind auch Island und die Türkei EU-Beitrittskandidaten. Die Verhandlungen mit der Türkei wurden zeitgleich mit Kroatien im Oktober 2005 aufgenommen. Bisher wurden 13 Verhandlungskapitel eröffnet (zuletzt im Juni 2010) und eines provisorisch geschlossen, jedoch gibt es angesichts der türkisch-zyprischen Probleme und der Uneinigkeit unter EU-Mitgliedstaaten über eine Vollmitgliedschaft der Türkei keine Bewegung in den Verhandlungen, vgl. Natasha Wunsch, EU-Turkey: An (A)symmetric Relationship, in: Almut Möller (Hrsg.), Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies (DGAP, DGAPanalysen 2/2011), Berlin, 24.8.2011, <<https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/crossing-borders>>, S. 39–43. Im Juli 2009 hat das von der Wirtschaftskrise schwer getroffene Island seinen Beitrittsantrag eingereicht, worauf ein Jahr später die Verhandlungen eröffnet wurden. Bisher wurden 11 Kapitel eröffnet, 8 davon provisorisch geschlossen. Ob sich Island schließlich für einen EU-Beitritt entscheiden wird, ist jedoch angesichts divergierender Interessen insbesondere gegenüber dem Fischerei-Acquis nach wie vor offen, vgl. Marek Souček, The Enlargement of the European Union: The Case of Iceland, in: Almut Möller (ed.), a. a. O., S. 31–38.
- 5 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 19./20. Juni 2000, § 67.
- 6 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 21./22. Juni 1993, § 7.
- 7 Europäische Kommission, Stellungnahme zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur Europäischen Union, COM(2004) 257 endgültig, 20. April 2004, S. 6, 142.
- 8 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 9. Dezember 2011, § 12.
- 9 Nach der Unabhängigkeitserklärung des Landes im Jahr 1991 erfolgte aufgrund der griechischen Ablehnung des Staatsnamens »Republik Mazedonien« die Aufnahme in die Vereinten Nationen 1993 unter dem provisorischen Namen »Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien«. Während auch EU und NATO ihre Beziehungen zu dem Staat unter diesem Namen unterhalten, haben mittlerweile über 130 Staaten, darunter auch Deutschland, das Land unter dem Verfassungsnamen »Republik Mazedonien« anerkannt. Wegen des Disputs über den Staatsnamen verhinderte Griechenland auf dem Bukarester NATO-Gipfel im April 2008 die Aufnahme seines nördlichen Nachbarn. Aus demselben Grund blockiert es auch die Eröffnung der EU-Beitrittsverhandlungen, die von der Europäischen Kommission erstmals 2009 empfohlen wurde.
- 10 Europäische Kommission, Pressekonferenz von Erweiterungskommissar Stefan Füle, 12.9.2011, <<http://ec.europa.eu/avservices/video/videoplayer.cfm?ref=80199&sitelang=en>>.
- 11 Europäische Kommission, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012, COM(2011) 666 final, Brüssel, 12.10.2011, S. 52–55.

- 12 Vgl. Vedran Džihic, Bosnien und Herzegowina in der Sackgasse? Struktur und Dynamik der Krise fünfzehn Jahre nach Dayton, in: Südosteuropa 1/2011, S. 50–76.
- 13 EGMR, Sejdić/Finci vs. Bosnien-Herzegowina, 22.12.2009. Der Vorsitzende der Roma-Vereinigung Dervo Sejdić und der Präsident der jüdischen Gemeinschaft Jakob Finci hatten ihr Land vor dem EMRK verklagt, da nur den drei konstituierenden Völkern der Kroaten, Serben und Bosniaken angehörende Bürger in das Staatspräsidium und die Völkerkammer des gesamtstaatlichen Parlaments gewählt werden können.
- 14 Den Äußerungen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton nach zu schließen, bleibt die Aussicht auf ein Assoziierungsabkommen jedoch ungewiss: » [...] it's important that the Commission is now proposing a feasibility study, which looks at the potential of having a stabilisation and association agreement. It doesn't mean it will happen and doesn't mean it won't happen: it is a feasibility study.« (EU, Remarks by High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council meeting, A 87/12, Brüssel, 27.2.2012.)
- 15 Aufgrund der unzureichenden Zusammenarbeit mit dem Tribunal suspendierte die EU die SAA-Verhandlungen von Mai 2006 bis Juni 2007. Zwar wurde im Vorfeld der serbischen Parlamentswahlen das Abkommen im April 2008 unterzeichnet, der Ratifizierungsprozess durch die Mitgliedstaaten aber erst im Juni 2010 eingeleitet (Schlussfolgerungen des Rates Auswärtige Angelegenheiten, Luxemburg, 14.6.2010).
- 16 Europäische Kommission, Pressekonferenz von Erweiterungskommissar Stefan Füle, 12.9.2011.
- 17 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 9.12.2011, § 12.
- 18 Rat der Europäischen Union, Presseausendung, 12332/11, PRESSE 219, Brüssel, 30.6.2011.
- 19 Laut den Empfehlungen der Kommission bedeutet dies konkret »die uneingeschränkte Achtung der Grundsätze der inklusiven regionalen Zusammenarbeit, die Einhaltung des Vertrags über die Energiegemeinschaft, die Erarbeitung von Lösungen in den Bereichen Telekommunikation und gegenseitige Anerkennung von Berufabschlüssen, die weitere gutgläubige Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen und [...] aktive Zusammenarbeit mit der EULEX-Mission, damit diese in allen Teilen des Kosovo ihre Aufgaben wahrnehmen kann.« Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2011-2012, KOM(2011) 666 endgültig, Brüssel, 12. Oktober 2011, S. 36.
- 20 Europäische Kommission, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, COM(2010) 670, 9. November 2010, S. 11 f. Europäische Kommission, Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, COM(2010) 680, 9. November 2010, S. 11 f.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

**Herausgeber:**

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net

© 2012 DGAP