

A stylized map of Europe composed of a grid of grey dots. Several dots are highlighted in red, representing specific countries or regions of interest.

EU-Erweiterung und Sicherheit

Ein Blick zurück in die Zukunft

DIETMAR DIRMOSER
März 2015

- Slowenien und Kroatien sind Mitglieder der EU. Die anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Albanien sind auf dem Weg. Wie das kroatische Beispiel zeigt ist dieser Weg lang und steinig, denn nach negativen Erfahrungen mit früheren Beitritten wurde der Beitrittsprozess anspruchsvoller gestaltet. Das Engagement der EU für eine Erweiterung in Südosteuropa indes folgte stets den sicherheitspolitischen Konjunkturzyklen. Mit fortschreitender Befriedung und Normalisierung der Region nach der Jahrtausendwende rutschte der Westbalkan auf der EU-Prioritätenliste weit nach unten.
- Seit Beginn der Ukraine Krise werben Deutschland, Österreich und andere EU-Staaten in Südosteuropa vehement dafür, dass die dortigen Beitrittsaspiranten ihre Bemühungen intensivieren sollen. Das Beitrittsversprechen von Thessaloniki (2003) gelte nach wie vor. Ausgelöst wurde die Charmeoffensive durch das wachsende Konflikt- und Chaospotenzial in der Region und zunehmende Konkurrenz, insbesondere durch Russland. Bislang beschränkt sich die Initiative aber auf die diplomatische Sphäre. Eine Diskussion über verbesserte Instrumente der Heranführung, die den Ländern bei ihrem drängendsten Problem, der Überwindung der chronischen Wirtschaftskrise, helfen könnten, fand bislang nicht statt.

Zwei Fehleinschätzungen halten sich hartnäckig in der Diskussion über den kroatischen EU-Beitritt und die Beitrittsperspektiven der anderen Westbalkanstaaten. Die erste: der kroatische Beitritt sei letztlich eine politische »Gefälligkeitsentscheidung« gewesen, so der christdemokratische Ex-EU-Parlamentspräsident Hans-Georg Pöttering. Und noch viel weniger als das 2013 aufgenommene Kroatien seien die anderen jugoslawischen Nachfolgestaaten und Albanien jemals in der Lage, die Beitrittsbedingungen zu erfüllen. Die zweite Fehleinschätzung: besondere Anstrengungen von Seiten der EU, um die südosteuropäischen Beitrittsaspiranten beitriffähig zu machen, seien nicht notwendig. Denn anders als während der Jugoslawienkriege in den 1990er Jahren gebe es dafür keine sicherheitspolitische Dringlichkeit mehr.

Der lange Weg Kroatiens nach Europa

Ein Blick auf die Entwicklung, die Kroatien parallel zum Beitrittsprozess durchlaufen hat, zeigt, dass sich das Land seine Mitgliedschaft hart erarbeiten musste. Als die von dem Sozialdemokraten Ivica Račan geführte Koalitionsregierung um die Jahrtausendwende die Weichen Richtung Europa stellte, war Kroatien ein autoritärer Staat. Der »Vater des Vaterlands«, der nationalkonservative Präsident Franjo Tudjman, hatte seine Popularität (er wurde 1992 und 1997 direkt gewählt) sowie die in der Verfassung abgesicherte immense Machtfülle des Staatsoberhauptes zum Aufbau einer autokratischen Klientelstruktur genutzt. Das Parlament spielte eine marginale Rolle, Entscheidungen wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit in kleinen informellen Zirkeln getroffen. Im Krieg gegen Serbien und gegen die einheimische serbische Minderheit zwischen 1991 und 1995 entstanden nach der Verhängung des Waffenembargos über die Region und im Zuge der Beschaffungsaktionen auf den internationalen Schwarzmärkten mafiaartige Verflechtungen zwischen Teilen des Staatsapparats und der Unterwelt.

Die Privatisierungen jener Zeit wurden wegen der bisweilen unverfrorenen privaten Aneignung von Staats Eigentum durch Parteigänger des Regimes bald allgemein als Raubzug bezeichnet. Währenddessen kam der Umbau des Justizsystems nicht voran, die Gerichte erstickten in Hunderttausenden von Altfällen, und wegen der institutionellen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Rechtsnormen entstand eine Kultur der Übergriffe, der Rechtsverstöße und der Straflosigkeit. Dazu

gehört auch, dass alles, was mit dem Krieg zusammenhängt, tabuisiert wurde; eine juristische Aufarbeitung von Kriegsverbrechen fand nach Kriegsende kaum statt, und zunächst ging auch die ethnische Diskriminierung vor allem der kroatischen Serben ungebrochen weiter.

Es gelang der Račan-Regierung durch eine Verfassungsänderung im November 2000 das System der »dualen Exekutive« aufzulösen und die Macht vom Präsidenten ins Parlament zu verlagern, vor dem sich die Regierung fortan zu verantworten hatte – dem autoritären Präzidentialismus war dadurch dauerhaft der Boden entzogen. Auch in anderen wichtigen Bereichen wurde eine Wende eingeleitet: Die Regierung begann, trotz heftiger Anfeindungen, mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal zu kooperieren, sie unternahm Schritte zur Aussöhnung mit den ehemaligen Kriegsgegnern, ermöglichte die Rückkehr von Kriegsflüchtlings der serbischen Volksgruppe und sicherte die Minderheitenrechte gesetzlich ab. Außerdem schuf sie die Voraussetzungen für eine ernsthafte Bekämpfung der Korruption. Anfang 2003 wurde der Antrag auf EU-Mitgliedschaft, der von einer breiten Allianz von links bis rechts unterstützt wurde, formalisiert.

Im Beitrittsverfahren hat die EU-Kommission anerkannt, dass das kroatische Regierungssystem heute allen wesentlichen Demokratieparametern entspricht. Wahlen sind fair und frei, die Bürgerrechte sind institutionell abgesichert. Die Macht des Präsidenten wurde beschränkt, die Möglichkeiten des Parlaments zur Kontrolle der Exekutive sind hinreichend. Positiv gewertet wurde von der EU auch, dass es seit der Gründung der Anti-Korruptionsstaatsanwaltschaft USKOK im Jahr 2001 gelungen ist, die Netzwerke der Elitenkorruption zurückdrängen; Ex-Premier Sanader und einige seiner Kompagnons verbüßen – letztinstanzlich verurteilt – Gefängnisstrafen.

Zentral für die Annäherung an Europa war der Wille Kroatiens, sich selbst zu verändern. Dabei wirkte die euroatlantische Perspektive zweifellos als Katalysator und verhalf dem einen oder anderen Reformvorhaben zu mehr Schubkraft. Der Verhandlungsprozess zog sich aber auch deshalb in die Länge, weil die Kommission aus der Erfahrung mit Rumänien und Bulgarien Konsequenzen gezogen hatte und von Kroatien in vielen Bereichen quantifizierbare Reformergebnisse verlangte. »Track records« wurden geprüft und das Erreichen von »Benchmarks« musste nachgewiesen werden. Außerdem musste Kroatien das nach der Osterweiterung neu eingeführte Ver-

handlungskapitel »Justiz und Rechtsstaat« abarbeiten. Die Prozeduren waren ungleich anspruchsvoller als bei allen früheren Beitrittsverfahren. Die in der kroatischen Presse oft wiederholte Aussage, man habe das härteste Aufnahmeverfahren aller EU-Mitglieder bestanden, hat einen realen Kern.

Die sicherheitspolitische Dimension der EU-Erweiterung in SOE

Seit Beginn der Debatte über die Osterweiterung in den 1990er Jahren gab es einen EU-weiten Konsens, dass Russland, die Ukraine, Belarus, Moldavien und auch die Nachfolgestaaten Jugoslawiens nicht zum Kreis der Kandidaten gehörten. Denn bei diesen Ländern sei es unwahrscheinlich, dass sie in einem überschaubaren Zeitraum demokratische und marktwirtschaftliche Strukturen entwickeln würden.

Hinsichtlich der postjugoslawischen Republiken änderte sich aber alsbald das Meinungsklima. Die verlustreichen militärischen Auseinandersetzungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, Kriege, die in unmittelbarer Nähe der europäischen Zentren stattfanden, bewirkten in EU-Europa einen Schock. Weil die Kriegsparteien zur Durchsetzung ihrer ethno-nationalistisch fundierten Staatsbildungsprozesse rücksichtslos »ethnische Säuberungen« durchführten und auch sonst vor Grausamkeiten nicht zurückschreckten, weil sie die gesamte Sicherheitsarchitektur erschütterten und bis weit nach Norden reichende Flüchtlingsströme auslösten, avancierten die Probleme der Region allmählich zur größten sicherheitspolitischen Herausforderung Europas.

Ein Jahrzehnt lang hatte sich Europa an einer Vielzahl diplomatischer, militärischer, wirtschafts- und handelspolitischer Initiativen, an Wiederaufbauprogrammen und der Administration zweier Protektorate beteiligt, ohne dass es gelungen wäre, die Region dauerhaft zu stabilisieren. Um die Jahrtausendwende verdichtete sich schließlich die Überzeugung, dass ein entschlossener Anlauf notwendig war, um die Lösung der Strukturprobleme der Region in Angriff zu nehmen.

Unter dem Eindruck des Kosovo – Krieges (1999) erklärte die EU das »Megaprojekt« der Stabilisierung Südosteuropas für prioritär. Der Europäische Rat von Helsinki formulierte im Dezember 1999 den Anspruch der EU,

eine »führende Rolle bei der Förderung von Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung in Südosteuropa« zu übernehmen. Dies sollte wesentlich durch die massive Unterstützung demokratischer und wirtschaftlicher Transformationsprozesse geschehen und durch die Perspektive des EU-Beitritts als Stimulans.

Erstmals wurde den Westbalkanländern die EU-Mitgliedschaft auf dem Ratstreffen des Jahres 2000 in Feira in Aussicht gestellt, drei Jahre später wurde das Angebot in Thessaloniki bekräftigt. Als erster praktischer Schritt kam es im Jahr 1999, auf deutsche Initiative, zur Gründung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der in der Region einen Prozess multilateraler Kooperation auf diversen Ebenen in Gang setzen und so zum Abbau der Spannungen zwischen den Ländern beitragen sollte. Gleichzeitig wurde bilateral die Assoziierung der einzelnen südosteuropäischen Länder mit der EU vorangetrieben. Bereits auf dem Ratstreffen in Helsinki wurden beide Aktionslinien als komplementär definiert. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess wurde zwischen dem Jahr 2000 und 2003 ausgestaltet und mit Instrumenten versehen.¹

Im Fall des Westbalkans folgte die Erweiterungspolitik also primär einem sicherheitspolitischen Impuls. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess kam indes trotz Einsatz diversifizierter Instrumentarien nicht weit voran. Dass es lediglich Kroatien bis zur Mitgliedschaft gebracht hat lag daran, dass aus Sicht der EU keine sicherheitspolitische Dringlichkeit mehr bestand, die demokratischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse in der Region voranzubringen. Schließlich können Stabilisierungsfortschritte nicht geleugnet werden. Dazu hat der Abbau militärischer Kapazitäten beigetragen; ein weiteres stabilisierendes Element war und ist die Präsenz ausländischer Truppen und ziviler Kontrolleure in den Protektoraten. Hinzu kommt die Verdichtung der friedlichen Interaktion, stimuliert u. a. durch umfangreiche Finanz- und Entwicklungshilfeleistungen der EU, die regionale Interdependenzen gestärkt haben.

All dies ließ Südosteuropas in der EU-Prioritätenliste immer weiter nach unten rutschen. Der Anspruch des Helsinki-Ratstreffens im Jahr 1999, eine »führende Rolle bei der Förderung von Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung in Südosteuropa« zu übernehmen, wurde klammheimlich aufgegeben.

1. Vgl. www.deutschlandundeuropa.de/66_13/erweiterung.pdf

Erweiterungspolitik mit neuer Schubkraft?


Seit Beginn der Ukraine-Krise zeichnen sich Veränderungen ab. Lange Zeit galt Deutschland in Sachen EU-Erweiterung als heimlicher Bremsen. Den kroatischen Beitritt ratifizierte Deutschland kurz vor Fristablauf, später als alle anderen Mitgliedsstaaten. Impulse hat Deutschland bei den laufenden Beitrittsprozessen in den letzten Jahren nicht gesetzt. Doch im Mai erregte Außenminister Steinmeier bei einem Besuch in Sarajewo mit der Äußerung Aufsehen, Deutschland stehe zu seinem Beitrittsversprechen für die Westbalkanstaaten. Im Juli traf sich Kanzlerin Merkel in Dubrovnik mit den Staatsoberhäuptern der EU-Staaten Kroatien und Slowenien, sowie Albanien, Mazedoniens, Serbiens, Kosovos, Bosnien-Herzegowinas und Montenegros und versicherte ihnen, alle Staaten der Region hätten eine reale Beitrittsperspektive. Diese Erneuerung des Beitrittsangebots von Thessaloniki wurde im August auf der Berliner Südosteuropa Regierungskonferenz von der Kanzlerin und Vizekanzler Gabriel nachdrücklich unterstrichen. Die Bundesregierung führt damit die Initiative von Kommissionspräsident Barroso fort, der bereits im vergangenen Jahr bei jeder sich bietenden Gelegenheit für einen Beitritt der südosteuropäischen Staaten geworben hatte, allerdings ohne allzuviel Resonanz bei den Mitgliedsstaaten zu finden. Sein zentrales Argument ist identisch mit dem Grund, der neben der deutschen Bundesregierung auch die österreichische Regierung und mit geringerer Intensität einige andere Mitgliedsstaaten initiativ werden ließ: »Es ist besser, die Balkan-Länder in die EU aufzunehmen, statt sie in ein schwarzes Loch der Instabilität fallen zu lassen«, so Barroso im Herbst 2013 in einem Interview mit der Bildzeitung.

Doch nicht nur das latente Chaospotenzial in der Region war ausschlaggebend für das neu erwachte Interesse am Westbalkan. Die Verantwortlichen aus den EU-Staaten beginnen zu realisieren, dass andere Akteure in der Region an Gewicht gewonnen haben. Die Türkei versucht ihren Einfluss auszubauen, arabische Staaten sind als Investoren und Kreditgeber höchst aktiv, insbesondere in Bosnien-Herzegowina wird massiv für den Jihad rekrutiert, und China hat seine Position als Handelspartner und Investor erheblich ausgebaut.

Russland macht den Westbalkanstaaten u. a. energiepolitische Avancen. In Serbien und Bosnien-Herzegowina kontrollieren russische Staatsunternehmen bereits

den größten Teil des Energiesektors, im Kleinstaat Montenegro haben sie massiv in eine Vielzahl von Bereichen investiert. In Kroatien stießen die russischen Avancen bislang nicht auf Gegenliebe, auch weil die EU-Kommission darauf achtet, dass Kroatien die gemeinsame Außenpolitik der EU mitträgt, zu der seit Mai eine neue Energie-Sicherheitsstrategie gehört. Deren erklärtes Ziel ist es, den russischen Einfluss im europäischen Energiesektor zurückzudrängen. Bereits auf dem Dubrovnik-Treffen mit den Präsidenten der Region beschwor Kanzlerin Merkel die Westbalkanstaaten auf die politische Linie der EU gegenüber Russland einzuschwenken, wozu nicht nur die Unterstützung der EU-Ukraine-Politik sondern eben auch der Maßnahmen zur Erhöhung der Energiesicherheit gehört. Im November begannen Sprecher der deutschen Christdemokraten diskursiv aufzurufen: Die russischen Aktivitäten in Südosteuropa seien Teil einer russischen Strategie der politischen und wirtschaftlichen »Unterwanderung« der Region, so der christdemokratische EU-Abgeordnete Elmar Brok. Ihm sekundierte CDU-MdB Andreas Schockenhoff, ein deklariertes Gegner der EU-Erweiterung und Hardliner in der Russlandpolitik. Beobachter sehen in dem neuen Zungenschlag die ersten Anzeichen für eine aktivere und aggressivere Politik der Eindämmung der russischen Macht unter den EU-Beitrittsaspiranten der Region.

Die Beitrittskandidatenstaaten in Südosteuropa sollen dabei eine aktive Rolle spielen. Doch sie sollen diese Rolle ohne zusätzliche Anreize übernehmen. An eine Stärkung des EU-Instrumentariums der Heranführung ist derzeit nicht gedacht. So betont Michael Roth, Staatsminister im Auswärtigen Amt, es dürfe keinen »Bieterwettbewerb« geben. Es gelte den Balkanstaaten klar zu machen, dass die Erfüllung der Beitrittsbedingungen im eigenen Interesse liege. Doch ob die Loyalität und Kooperation der Region zum Nulltarif zu haben sind, ist fraglich. Angesichts der langdauernden Wirtschaftsmisere, die allenthalben Tendenzen zu sozialer Zersetzung und politischer Destabilisierung freigesetzt hat, wird die EU nicht umhin kommen, über neue und stärkere Instrumente der Heranführung nachzudenken, die in der Lage sind, den schwachen und von wirtschaftlichen Problemen geplagten Ländern an der europäischen Peripherie einen Weg zur Überwindung der Krise zu weisen. Und dies wird möglicherweise nicht gehen, ohne das von der EU propagierte Transitionsmodell auf den Prüfstand zu stellen.



Die diplomatische Kommunikation mit den Balkanstaaten wurde intensiviert, weitere Treffen sind in Vorbereitung. Doch außer Spesen und Reden ist bislang nichts gewesen, auch nicht beim bislang letzten EU-Balkan-Außenministermeeting in Berlin Anfang November, das gemeinsam vom deutschen und britischen Außenminister ausgerichtet wurde. Die Ankündigung des Helsinki-Ratstreffens im Jahr 2000, die EU werde eine »führende Rolle bei der Förderung von Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung in Südosteuropa« übernehmen, harrt nach wie vor ihrer Einlösung.



Über den Autor

Dr. Dietmar Dirmoser war von 2010 bis 2015 Leiter des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kroatien und Slowenien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-95861-118-4