

Die Zuckerbrotkrise der EU auf dem Westbalkan

Das Dilemma der Erweiterungspolitik: »Mit Augenmaß« oder mit neuem Nachdruck?

Dušan Reljić

In der jüngsten Bedrohungsanalyse der US-Geheimdienste werden die Entwicklungen im Westbalkan als Hauptherausforderung für die Stabilität Europas im Jahr 2010 bezeichnet. Und während die EU die Gestaltung der Lage in der Region zu ihren »bedeutenden außenpolitischen Prioritäten« zählt, untergraben konträre Ansichten der Mitgliedsländer zur künftigen Erweiterungspolitik die Fähigkeit der Gemeinschaft, den Sicherheitsrisiken im Westbalkan erfolgreicher Herr zu werden.

Ihre erste politische Reise nach Amtsübernahme führte die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, Mitte Februar in den Westbalkan. Der Grund ist evident: Zwei neue westliche Initiativen, die eine Regelung der gefährlichsten Konflikte in der Region voranbringen sollen, sind schon nach kurzer Zeit festgefahren.

Kein Fortschritt in Sarajewo

Im letzten Herbst hatten die USA und die EU gemeinsam einen Vorschlag zur Stärkung der zentralstaatlichen Institutionen in Bosnien-Herzegowina unterbreitet, der diese Institutionen handlungsfähiger machen sollte. In der Folge flammten neue Streitigkeiten zwischen den ohnehin verfeindeten bosnischen Politikern auf. Während die bosniakische (muslimische) Seite

von der vorgeschlagenen Verfassungsänderung mehr Macht für die Zentralregierung erwartet, drohen die bosnischen Serben immer wieder mit Abspaltung, falls ihre Autonomie eingeschränkt werden sollte. Zugleich wird von bosnischen Kroaten entschiedener als zuvor die Schaffung eines eigenen, autonomen Gebildes gefordert. Die westlichen Akteure hoffen, dass bei den Parlamentswahlen am 3. Oktober 2010 integrative Kräfte gestärkt werden. Denn dann könnte ein neuer Anlauf zur Verfassungsreform gestartet werden. Bisher gibt es immerhin keinerlei Anzeichen dafür, dass die Auseinandersetzungen zwischen den Politikern die Gewaltbereitschaft in der Bevölkerung gefördert haben. Allerdings steht der Wahlkampf noch bevor, der erfahrungsgemäß mit nationalistischen Aufwallungen einhergehen wird.

EULEX im Visier

Die zweite neue Initiative wurde in Kosovo gestartet, dessen Sicherheitslage im jüngsten VN-Bericht Anfang 2010 als »relativ ruhig, aber potenziell fragil« beschrieben wurde. Allerdings wird darin auch darauf hingewiesen, dass EULEX, die Rechtsstaatsmission der EU, immer häufiger zum Ziel von Anschlägen wird. Mehrere Dutzend Fahrzeuge der Mission wurden im Herbst 2009 beschädigt oder zerstört. Hinter den Angriffen werden in der Mehrzahl albanische Aktivisten vermutet. Ihr Zorn entzündet sich insbesondere daran, dass die albanisch dominierte Regierung in Pristina ihre Kontrolle noch nicht auf den mehrheitlich serbisch besiedelten Teil Kosovos nördlich der Stadt Mitrovica ausdehnen konnte. Dafür geben viele Albaner der EU und der VN-Mission in Kosovo (UNMIK) die Schuld. EULEX ist in der Streitfrage des völkerrechtlichen Status Kosovos zur Neutralität verpflichtet und untersteht der Gesamtverantwortung der VN. Beide Missionen haben Abkommen mit Serbien ausgehandelt, die den Weg zur Einsetzung von EULEX im Norden Kosovos geebnet haben. Dass Pristina dabei nicht einbezogen wurde, bestätigte einmal mehr, dass Belgrad seinen Machtanspruch zumindest im Norden nach wie vor geltend machen kann.

Die Spannungen nahmen zu, als der EU-Sonderbeauftragte für Kosovo, Peiter Feith, Anfang 2010 eine neue Strategie für die Eingliederung des Nordens in das politische System Kosovos ankündigte. Die serbische Seite wirft Feith vor, dass er als EU-Vertreter die Grenzen seiner Vollmachten überschreitet, wenn er versucht, den Plan für die beaufsichtigte Unabhängigkeit Kosovos umzusetzen, den die VN nicht angenommen und Belgrad abgelehnt hat. Feith ist allerdings gleichzeitig Chef des Internationalen Zivilbüros (ICO), dessen Aufgabe es ist, eben diesen Plan zu verwirklichen. Das ICO ist keine Institution der EU oder VN, sondern untersteht einer Gruppe von Staaten – darunter die USA und mehrere EU-Mitglieder –, die Kosovo anerkannt und eine International Steering Group für die

Lenkung der Arbeit des ICO gegründet haben. Feiths ambivalente Rolle ist Ausdruck der Tatsache, dass fünf von 27 EU-Staaten Kosovos Unabhängigkeit nicht anerkennen. Spanien ist einer dieser fünf Staaten. Außenminister Miguel Ángel Moratinos hat es denn auch vermieden, die spanische EU-Ratspräsidentschaft mit den Aktivitäten Feiths als ICO-Chef in Verbindung zu bringen.

Die brüchige Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas und Kosovos ist ebenso wie die ethnischen Gegensätze in der Republik Makedonien eine Quelle ständig neuer Sicherheitsbedrohungen für die Region und Europa. Zudem belasten die Streitigkeiten über Grenzverläufe und andere offene Fragen das Verhältnis zwischen den einzelnen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Hinzu kommt, dass die Wirtschaftskrise nicht abflaut: Fast überall in der Region sinkt oder stagniert das Brutto-sozialprodukt, während Auslandsverschuldung und Arbeitslosigkeit steigen. Dies fördert das erneute Erstarken nationalistischer und populistischer Kräfte. Zu ihrer Standard-Rhetorik gehört der Vorwurf, dass die Bemühungen der Westbalkanländer um den Beitritt zur EU der Bevölkerung große Opfer abverlangen, ohne dass ein reeller Nutzen des Beitritts zu erkennen sei.

Erweiterung:

Mit Nachdruck oder Augenmaß?

Da die Sicherheitsrisiken in Südosteuropa an Brisanz gewinnen, vor allem in Bosnien, Kosovo und Makedonien, widmet die EU dem Westbalkan derzeit erhöhte Aufmerksamkeit. Im ersten Halbjahr 2010 sollen gleich zwei Treffen der EU auf »hoher Ebene« mit Vertretern der Westbalkanländer stattfinden: Für Ende März ist im slowenischen Kranj eine Konferenz der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit den Staats- oder Regierungschefs aus der gesamten Region geplant – ein Novum in der Geschichte des Austauschs der Europäischen Kommission mit den Staaten und Entitäten der Region.

Ende Juni möchte die spanische EU-Ratspräsidentschaft ein Gipfeltreffen abhalten, diesmal in Sarajewo. Es wird symbolisch an die erste Konferenz der Staats- oder Regierungschefs der EU mit ihren Kollegen aus den Westbalkanstaaten anknüpfen, die vor zehn Jahren in Zagreb stattfand. Die Sicherung der Stabilität in Südosteuropa und die »europäische Perspektive« der Westbalkanländer sollen, wie damals, im Mittelpunkt stehen. Die Häufung der Konferenzen und das sich wieder schneller drehende Karussell der Besuchsdiplomatie können jedoch nicht das Grundproblem der Westbalkanpolitik der EU verdecken: Einigkeit in der Gemeinschaft über das gewünschte Tempo der Erweiterungspolitik ist nicht in Sicht.

Angesichts der nicht wenigen ungeklärten Fragen in der Region weisen manche Politiker aus EU-Staaten darauf hin, dass es der Gemeinschaft darum gehen muss, Stabilität in den Westbalkan zu exportieren, aber nicht Instabilität von dort zu importieren. Sie fordern zudem, dass nach dem Beitritt Kroatiens und eventuell Islands eine längere »Verdauungspause« eingelegt werden sollte. In anderen Mitgliedsländern wird jedoch befürchtet, dass die erreichten Fortschritte im Westbalkan gefährdet würden, wenn die EU nicht noch stärkere politische und finanzielle Unterstützung leistet. Das weitaus größere Sicherheitsrisiko sei das abermalige Abgleiten der Region in eine Spirale von Konflikten und Gewaltakten.

Neuer Nachdruck in der EU-Erweiterungspolitik wird vor allem von Ländern in geographischer Nähe zum Westbalkan befürwortet. Banken und Unternehmen aus Griechenland, Österreich, Ungarn und Italien im Westbalkan sind ohnehin weit aus engagierter als Investoren aus anderen Teilen der EU. Griechenland und Österreich haben Ende Januar in einem gemeinsamen Brief an Catherine Ashton vor »Selbstzufriedenheit« gewarnt und darauf gedrängt, der EU-Erweiterungspolitik »neuen Schwung« zu verleihen. In dem Brief wird eine »Agenda 2014« vorgeschlagen, die sich die »symbolische Bedeutung«

dieses Jahres (ein Jahrhundert nach dem Attentat in Sarajewo, das zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs führte) zunutze machen solle. Die Festlegung »bestimmter Zeitrahmen« und »konkreter Fahrpläne« könnte den Ländern in der Region als Ansporn dienen, die eingeleiteten Reformen zu beschleunigen.

Die Regierungen von EU-Ländern wie Belgien, die Niederlande oder Deutschland wehren sich gegen Abstriche an den Kriterien oder gar einen Beitrittsautomatismus, der sich etwa durch Nennung eines Beitrittsdatums vor Abschluss der Verhandlungen ergeben würde. Offenbar wollen sie das rumänische und bulgarische »Szenario« vermieden sehen. Diesen Staaten war die Aufnahme zugesichert worden, ohne dass sie bis dahin offenkundige Schwächen in der Verwaltung und Justiz beseitigt hatten. Im Westbalkan wurde in diesem Zusammenhang mit besonderer Besorgnis aufgenommen, dass im Koalitionsvertrag der neuen deutschen Bundesregierung eine »Erweiterungspolitik mit Augenmaß« als Maxime festgeschrieben wurde. Die Verhandlungen sollten laut Vertrag ergebnisoffen geführt werden, die strikte Erfüllung der Kopenhagener Kriterien sollte jedoch Voraussetzung für einen Beitritt bleiben. Maßgeblich seien in allen Fällen sowohl die Beitrittsfähigkeit der Kandidaten als auch die Aufnahmefähigkeit der EU. Dies wurde im Westbalkan so gelesen, dass in Berlin und in anderen EU-Hauptstädten, die für die EU-Erweiterungspolitik besonders wichtig sind, die Einhaltung der Konditionalität im Beitrittsprozess deutlicher betont wird als die Stärkung der Beitrittsperspektive für die Westbalkanländer.

Die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive

Die beidseitige Skepsis hat sich nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags noch vertieft: Lange hieß es, dass die EU keine neue Erweiterung in Angriff nehmen kann, bevor die Grundlagen für die Vertiefung der Integration geschaffen sind. Von einem

erstarkten Erweiterungselan ist nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags jedoch wenig zu spüren. Im Westbalkan wiederum hat nicht einmal die Aufhebung der Visapflicht für Makedonien, Serbien und Montenegro im Dezember 2009 an der Stagnation oder dem Schwinden der Zustimmung für den EU-Beitritt viel ändern können. Meinungsumfragen belegen, dass sich in der Region zunehmend der Eindruck breitmacht, dass die EU immer neue Bedingungen stellt, um die Westbalkanstaaten auf Abstand zu halten.

Die »Zuckerbrotkrise« der EU kommt zusehends zum Vorschein: Es fehlen ihr neue positive Anreize für die Westbalkanländer. Entsprechend verliert auch die »Peitsche« der EU an Wirkungskraft: Die EU fordert von den Westbalkanstaaten innere Reformen, kooperatives Verhalten bei der Regelung der offenen Konflikte und das Bemühen, im Einklang mit der EU in der internationalen Politik zu agieren. Je weniger glaubwürdig die Beitrittsangebote für den Westbalkan ist, desto weniger kann die EU darauf setzen, dass die Erweiterungspolitik eines der wirksamsten Instrumente in ihren Außenbeziehungen und somit auch der Sicherheitspolitik bleibt. Die EU benötigt frisches »Zuckerbrot«, will sie die Entwicklung entscheidend beeinflussen.

Publik gewordene Bedenken einzelner EU-Regierungen haben die betroffenen Westbalkanstaaten zusätzlich verunsichert. Die Bedenken beziehen sich auf die Frage, ob die Beitrittsanträge dieser Staaten in der jetzigen Phase überhaupt angebracht sind und ob sie, im Unterschied zur früheren Praxis, ohne grundsätzliche politische Aussprache in den EU-Gremien an die Europäische Kommission weitergeleitet werden sollen. Angesichts der unterschiedlichen Positionen innerhalb der EU müssten die neuen Anreize in Form von pragmatischen Maßnahmen erfolgen. Sie verbieten zwar keinen Beitrittsautomatismus, setzen aber eindeutige politische Zeichen und üben damit stabilisierende Wirkung aus. Serbien, Albanien und Montenegro sollte der Kandidatenstatus zügig gewährt werden. Das-

selbe sollte für Bosnien-Herzegowina gelten, nachdem dieses Land um Beitritt ersucht hat. Dies alles würde zu verstehen geben, dass die Forderung nach strenger Überprüfung der Beitrittsfähigkeit keine diplomatische Verbrämung prinzipieller Vorbehalte gegenüber einzelnen Westbalkanländern darstellt. Die Erlangung des Kandidatenstatus würde den Westbalkanstaaten signalisieren, dass das Versprechen der EU gilt und eingelöst wird, wenn sie die begonnenen Reformen erfolgreich umsetzen. Offen bliebe dann nur der Beitrittstermin.

Sonderfall Kosovo

Wegen seines ungeklärten Status, seiner außerordentlichen wirtschaftlichen Schwächen und seiner sozialen Verwerfungen wird Kosovo noch lange ein Sonderfall bleiben. Die mehr als zehnjährige externe Vormundschaft konnte die elementaren Probleme nicht nennenswert beheben. Deswegen muss die EU Sondermaßnahmen erwägen, um in Kosovo die Schaffung gesellschaftlicher Grundlagen für eine stabile Entwicklung tatkräftig zu fördern.

Kosovo erreicht derzeit weniger als sieben Prozent des durchschnittlichen Bruttosozialprodukts der EU-27. Jährlich drängen dort etwa 30 000 junge Menschen neu auf den Arbeitsmarkt. In Anbetracht der geringen staatlichen Kapazitäten und der knappen natürlichen und finanziellen Ressourcen besteht keine Aussicht, das Wachstum des Arbeitslosenheeres in absehbarer Zukunft zu stoppen. Den Einwohnern Kosovos würde am wirksamsten geholfen, wenn man ihnen die geregelte Arbeitsaufnahme in der EU ermöglichen würde.

Die Geldüberweisungen neuer Wirtschaftsmigranten, auf die der Internationale Währungsfonds in einem neueren Bericht über die Armut in Kosovo als Faktor hingewiesen hat, würden hingegen sofort und nachhaltig zu Wirtschaftswachstum und Stabilität beitragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
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