

Kroatiens Drängen in die EU

Ein verfrühter Beitritt würde dem Land, den anderen Kandidaten und der EU schaden

Andrea Despot / Dušan Reljić

Geht es nach den Wünschen der Regierung und der Opposition in Zagreb, werden bereits in wenigen Wochen die verbliebenen Stolpersteine aus dem Weg geräumt und die seit 2005 laufenden EU-Beitrittsverhandlungen bis Ende Juni dieses Jahres abgeschlossen sein. Allerdings sind in Schlüsselbereichen – vor allem bei der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit – nach wie vor erhebliche Umsetzungsprobleme des EU-Besitzstands vorhanden. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedsländer sollten deshalb dem Verlangen nach einem Schnelldurchlauf nicht nachgeben, sondern auf der Beseitigung der Defizite beharren.

Kroatiens Politiker jeglicher Couleur zeigen sich überzeugt, dass ihr Land nach den langwierigen Verhandlungen die Beitrittsreife erlangt hat und alle der insgesamt 35 Verhandlungskapitel geschlossen sein werden, wenn am 24. Juni der Europäische Rat zusammentritt. Unbestritten ist, dass die kroatische Regierung seit dem jüngsten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission über die Beitrittsländer vom 9. November 2010 große Anstrengungen unternommen hat. Am 19. April 2011 ist es ihr gelungen, zwei weitere Beitrittskapitel – Landwirtschaft und Regionalpolitik/Koordinierung der Strukturfonds – vorläufig zu schließen. Allerdings bleiben zwei zentrale Kapitel – Justiz und Grundrechte (Kapitel 23) und Wettbewerbspolitik (Kapitel 8) – noch offen.

Als größter Stolperstein gilt Kapitel 23, in dem die Benchmarks für eine unabhängige Justiz, Korruptionsbekämpfung, die

rechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen sowie Grundrechtsfragen aufgelistet sind. Die Fortschritte, die hier noch erwartet werden, sind eine ganze Menge: So muss Kroatien die Einheitlichkeit und Transparenz der Kriterien bei der Ernennung von Richtern verbessern, den enormen Rückstau von Gerichtsverfahren und Vollstreckungsentscheidungen (etwa 785 000 Fälle) abbauen, Maßnahmen gegen Straflosigkeit bei Kriegsverbrechen durchsetzen und die Bereitschaft zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal für das ehemalige Jugoslawien konsequent unter Beweis stellen. Die Europäische Kommission fordert von Zagreb zudem eine stärkere Teilhabe der serbischen und anderer Volksgruppen sowie einen wirksameren Schutz vor Diskriminierung jeglicher Minderheiten und der Menschenrechte allgemein.

Korruption: In den Fängen der vielarmigen Krake

Laut einer gemeinsamen Erklärung von über einem Dutzend zivilgesellschaftlicher Organisationen Kroatiens im Februar dieses Jahres hat das Land die Bedingungen für die Schließung des Kapitels 23 ohne Zweifel noch nicht erfüllt. In einer im Mai erneuerten Stellungnahme fordern sie die Europäische Kommission auf, einen auf mindestens drei Jahre angelegten Monitoring-Mechanismus einzurichten, der die Fortschritte auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit im Blick behalten soll. Dies soll für den Fall geschehen, dass die Verhandlungen, wie diese zivilgesellschaftlichen Organisationen befürchten, statt nach einer objektiven Beurteilung der EU-Reife des Landes aus »politischen Gründen« zu Ende gebracht werden. Die kroatische Regierung hingegen besteht darauf, dass alle Benchmarks erfüllt seien. Dies hat sie in ihrem jüngsten Bericht an die Europäische Kommission bekräftigt. Nach dem EU-Außenministerrat am 23. Mai 2011 hieß es, dass einige Staaten das Inkrafttreten des Beitrittsvertrags davon abhängig machen wollen, dass Kroatien nach dem Abschluss der Verhandlungen nicht von der Reformagenda abweicht. In dieser Zwischenphase soll ein Überwachungsmechanismus der EU aktiv sein.

Zweifel an der Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Institutionen in Kroatien sind im Lande selbst weit verbreitet: So sehen etwa 90 Prozent der Bevölkerung in der Korruption eine vielarmige Krake, die weit in die Regierungsstrukturen und in die Wirtschaft hineinreicht. Trotz mancher Gegenmaßnahmen – der aufsehenerregendste Fall war die Verhaftung des früheren Ministerpräsidenten Ivo Sanader in Österreich, dem wegen Unterschlagung der Prozess gemacht werden soll – bleibt Korruption auch laut dem neuesten EU-Zwischenbericht über Kroatien (Februar 2011) ein zentrales Problem. Erst wenn auch hochrangige Amtsträger wegen Korruption verurteilt würden, ließe sich sagen, inwieweit die Justiz des Landes »die Krake« in den Griff bekommen hat. Ähnlich verhält es

sich mit den Regierungsplänen, Angehörige ethnischer Minderheiten in größerem Umfang in der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen oder rückkehrenden Flüchtlingen ihr Eigentum zu restituieren und ihnen ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen: Die volle Umsetzung der Absichten lässt auf sich warten.

Unzureichende Wettbewerbsfähigkeit

Ein weiterer Bremsklotz für Kroatiens EU-Beitritt sind die ausstehende Privatisierung von staatseigenen Schiffswerften und die Rücknahme staatlicher Subventionen in dieser und anderen Schlüsselindustrien des Landes. Insgesamt braucht Kroatien dringend weitere ökonomische Reformen, um den strukturellen Defiziten beizukommen, allen voran der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit. Wie auch den meisten anderen Staaten der Region gelang es Kroatien – trotz vorhandener Einkünfte aus der Privatisierung und der Kapitalaufnahme im Ausland – bisher nicht, auf den globalen Märkten in ausreichendem Maße konkurrenzfähige Güter und Dienstleistungen anzubieten. Zwar hat das Land, wenn auch nur schlep-pend, im Laufe des Jahres 2010 aus der Rezession herausgefunden (nach einem Rückgang des BIP von 6% im Jahr 2009), doch kommt die wirtschaftliche Erholung nicht in allen Regionen an. Die auf annähernd 20 Prozent stark angestiegene Arbeitslosigkeit, die fehlende Flexibilität des Arbeitsmarkts, die steigenden Haushaltsbelastungen (vor allem für Subventionen, das Rentensystem und Zahlungen an Kriegsveteranen) und die Liquiditätsengpässe in den Unternehmen, die auf die Finanzkrise zurückzuführen sind, haben zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits geführt: Im Jahr 2010 belief es sich auf 4,5 Prozent des BIP anstatt der erhofften 2,7 Prozent. Auch die Auslandsverschuldung wirkt sich, trotz der anziehenden Konjunktur, hemmend auf die Volkswirtschaft aus. Die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland sind auf 61 Milliarden US-Dollar angewachsen und

haben somit annähernd 100 Prozent des BIP erreicht. Bisher hat Kroatien seine Auslandsschulden rechtzeitig getilgt, aber nach der Herabsetzung seiner Kreditwürdigkeit durch eine der führenden internationalen Ratingagenturen Ende 2010 sind Auslandskredite teurer geworden. Somit erhöht sich der Druck auf die Regierung, an jeder Ecke zu sparen – eine risikoreiche politische Herausforderung im Vorfeld der Parlamentswahlen, die voraussichtlich im Herbst 2011 abgehalten werden sollen.

EU-Beitritt als Wahlkampfthema

Zagrebs ambitionierter Zeitplan für den EU-Beitritt ist vor allem innenpolitisch motiviert: Ministerpräsidentin Jadranka Kosor von der national-konservativen Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) möchte bald nach dem erwarteten Abschluss der Verhandlungen wählen lassen, um von diesem Erfolg zu profitieren. Sie hat angekündigt, im Juni den genauen Wahltermin bekanntzugeben, also offenbar dann, wenn Klarheit über den Verhandlungsausgang mit der EU herrscht. Eine »Niederlage«, als die ein verschobenes Verhandlungsfinale mit der EU gedeutet würde, könnte indessen dem ohnehin angeschlagenen Ansehen der Regierung weiteren Schaden zufügen. Der Fall Sanader und andere Korruptionsskandale in Regierungskreisen, gepaart mit der allgemeinen Unzufriedenheit über den sinkenden Lebensstandard, haben die HDZ in ihren Grundfesten erschüttert. Zwischen Januar und April dieses Jahres fanden mehrmals wöchentlich Straßenproteste mit mehreren Tausend Teilnehmern in Zagreb und einigen anderen Städten statt. Sie waren ein Novum in Kroatien. Die oft über soziale Netzwerke im Internet organisierten Demonstrationen sind Ausweis des Unbehagens, das sich insbesondere in der jüngeren Generation und der Mittelschicht wegen der ökonomischen, sozialen und politischen Lage breitmacht. Nach Meinung der meisten Wahlforscher wäre alles andere als eine Niederlage der HDZ bei den Parlamentswahlen eine große Überraschung.

Die oppositionellen Sozialdemokraten (SDP) wollen ihrerseits keinesfalls riskieren, sich mangelnden Patriotismus vorwerfen lassen zu müssen: Dies wäre aber der Fall, wenn sie eine Verlängerung der Vorbereitungen ihres Landes auf den EU-Beitritt befürworteten. Zugleich verlangen sie, dass – sollte es zu einer Verschiebung des Abschlusses kommen – sofort, noch im Sommer, gewählt wird. In dieser Situation böte Ihnen die Regierung Kosor mehr als genug Angriffsfläche. Nach dem Beitritt könnten sie dann, sollte ihre Partei die Wahlen gewinnen, den Erfolg für sich beanspruchen.

Die Regierungs- und Oppositionsparteien teilen allerdings die Befürchtung, dass die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen die ohnehin verbreitete EU-Skepsis im Lande weiter verstärken könnte. Zudem haben die Urteile des Haager Tribunals vom 15. April gegen die kroatischen Generäle Ante Gotovina und Mladen Markač den Vorbehalten gegenüber der EU weiteren Auftrieb gegeben. Die Aktionen kroatischer Militärs in der Offensive »Sturm« im Sommer 1995 gegen die serbischen Aufständischen werden in Kroatien gemeinhin als legitimer Akt nationaler Selbstverteidigung angesehen. Im öffentlichen Bewusstsein ist kaum die Einsicht in das Unrecht vorhanden, dass im Verlauf dieser Offensive mehrere Hundert Zivilisten mit Vorsatz getötet und Zehntausende Serben vertrieben wurden. Für diese Taten sind die beiden Generäle mit 24 bzw. 18 Jahren Haft bestraft worden.

Bemerkenswert ist allerdings, dass weder die Sympathiekundgebungen der Katholischen Kirche (sie hatte u. a. die Gläubigen aufgefordert, für Freisprüche zu beten) noch die wieder aufgeflamnte nationalistische Rhetorik zahlreicher Politiker und Medien es vermochten, die Massen anhaltend zu mobilisieren. Die Erkenntnis, dass die Sympathie und der Rückhalt für die verurteilten Kriegsverbrecher abflauen, könnte der HDZ als Warnung dienen, nicht auf nationalistischen Populismus zu setzen. Wahrscheinlich würde sie dadurch zwar einige Wähler wiedergewinnen, aber auch gleichzeitig die Unterstützung für den EU-Beitritt

gefährden. Ein oft deklariertes Ziel von Regierung und Opposition ist jedoch, die, wie man in Zagreb sagt, »kritische Masse« für den EU-Beitritt bei der von der Verfassung vorgeschriebenen Volksabstimmung sicherzustellen. Bis zur Verfassungsänderung im Juni 2010 war für einen positiven Ausgang des EU-Referendums eine Mehrheit aller registrierten Wähler notwendig. Jetzt reicht die Mehrheit der teilnehmenden Wähler aus; eine Mindestbeteiligung ist nicht vorgeschrieben.

Nagelprobe für andere Beitrittskandidaten

Beim EU-Referendum würden, so die Ergebnisse der Umfragen im Rahmen des Gallup Balkan Monitors im Vorjahr, 43 Prozent mit »Nein« stimmen und den Beitritt verunmöglichen (38% mit »Ja«). Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bevölkerung verharrte noch in Indifferenz: 38 Prozent der Befragten erachteten den EU-Beitritt als weder positiv noch negativ. Diese Gruppe könnte das Zünglein an der Waage sein. Negativ aufgenommene Vorkommnisse, wie etwa die Urteile gegen die kroatischen Generäle, können die Stimmung schlagartig beeinflussen: So waren Mitte April dieses Jahres nach Umfragen im Auftrag einer großen kroatischen Tageszeitung nur noch 23 Prozent der Befragten für den EU-Beitritt. Nur einen Monat zuvor, als auf breiter politischer Front für gemeinsame Anstrengungen in Richtung EU-Mitgliedschaft geworben wurde, lag die Zustimmung noch bei 56 Prozent.

In den anderen Beitrittsländern des Westlichen Balkans wird der kroatische Endspurt mit Sorge verfolgt. Die im Beitrittsprozess Kroatiens angewandten Standards und der Grad des Insistierens auf der Erfüllung der Benchmarks sind wegweisend für die anderen Kandidaten. Dass Erweiterungskommissar Štefan Füle den Monitoring-Prozess für Kroatien nach dem Beitritt (abweichend vom Präzedenzfall Rumänien und Bulgarien) ausschließt, zeugt davon, dass zumindest bis jetzt dem politischen

Druck, Zagreb einen »Rabatt« zu gewähren, nicht nachgegeben wird. Zudem hat sich in den Fällen Bulgariens und Rumäniens gezeigt, dass, obwohl die EU beide Länder nach dem Beitritt »unter Beobachtung« gestellt hat, dieser Kontrollmechanismus die erlahmte Reformbereitschaft nicht bedeutsam anzuregen vermochte. Bei der Aufnahme der Westbalkanländer soll, wie zahlreiche Stimmen in der EU fordern, keine weitere »schleichende Aufweichung der EU-Beitrittskriterien« mehr hingenommen werden. Anstelle der Praxis der »Vorratsbeschlüsse«, die der frühere Präsident des Europäischen Parlaments Klaus Hänsch und andere führende EU-Politiker in der Vergangenheit schon angeprangert haben, soll die »ernsthafte Verinnerlichung« der Werte der EU treten. Ob diese Internalisierung im kroatischen Fall angesichts des in Zagreb erzeugten Termindrucks tatsächlich erfolgt ist, lässt Zweifel aufkommen.

Es ergibt wenig Sinn, Vorhersagen aufzustellen, wann das Verhandlungsende erreicht werden könnte. Dies käme einer politischen Präjudizierung des Verhandlungsergebnisses gleich und würde eine leistungsbezogene Bewertung des Kandidaten verhindern. Gelingt es Kroatien nämlich nicht, ein stabiles politisches und wirtschaftliches System im Einklang mit den Kopenhagener Kriterien zu verankern und eine gegenüber Minderheiten und Andersdenkenden offene politische Kultur zu festigen, und sollte die Zustimmung der Kroaten zur EU tatsächlich abhängig von der schwankenden politischen Stimmungslage sein, würde aus dem EU-Beitritt Kroatiens ein Saisonartikel. Ausgerechnet das Land, das derzeit den EU-Vorsitz innehat, nämlich Ungarn, liefert mit seinen aktuellen illiberalen Tendenzen in der Medien-gesetzgebung und anderen politischen Bereichen ein ernüchterndes Beispiel für mögliche Entwicklungsrichtungen. Die Aufnahme Kroatiens, ohne dass der zu erbringende Leistungskatalog abgehakt ist, wäre kontraproduktiv für das Land selbst, die gesamte Region sowie die EU-Erweiterungspolitik im Ganzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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