

## Zehn Jahre Einsamkeit

**Zur Überbrückung der Pause im Erweiterungsprozess der Europäischen Union sollten dem Westbalkan und der Türkei praktische Integrationsschritte angeboten werden**

*Andrea Despot / Dušan Reljić / Günter Seufert*

**Nach der Aufnahme Kroatiens Mitte 2013 ist damit zu rechnen, dass der Prozess der Erweiterung der Europäischen Union in Richtung Westbalkan und Türkei erst einmal zum Stillstand kommt, möglicherweise für eine Dekade oder länger. Wie kann die EU trotzdem sicherstellen, dass sie die treibende Kraft der Konflikttransformation in den Ländern des Westbalkans bleibt, und wie kann sie verhindern, dass der europäische Einfluss auf die Türkei, einem international immer wichtiger werdenden Akteur, schwindet? Sie sollte die Kandidaten schon vor deren Beitritt in möglichst viele Politikfelder der EU integrieren, so dass die stabilisierende und demokratisierende Wirkung der EU-Erweiterungspolitik erhalten bleibt.**

Nach dem Fall der Berliner Mauer haben die Bestrebungen, die Einheit Europas zu vollenden, nochmals an Dynamik gewonnen. Die Europäische Kommission preist die Beitrittspolitik in ihren jährlichen Mitteilungen zur Erweiterungsstrategie »als eines der wirksamsten außenpolitischen Instrumente der EU«, welches das »strategische Interesse der EU nach Stabilität, Sicherheit und Konfliktverhütung« bedient und einen »Zuwachs ihres Einflusses in der internationalen Politik« sicherstellt. Doch dieser Enthusiasmus ist nicht erst seit dem Ausbruch der Krise in der Eurozone im Jahre 2009 in Bezug auf die Aufnahme der Balkanländer gedämpft. Der Beitritt der Türkei war schon vorher stark umstritten. In Deutschland, Frankreich und einigen anderen einflussreichen Mitgliedstaaten

wurde in den letzten Jahren immer eindringlicher auf die »mangelnde Beitrittsreife« der Kandidaten und auf die »begrenzte Absorptionsfähigkeit« der EU hingewiesen. Die Fähigkeit der EU-Institutionen, zu Entscheidungen zu kommen, und die finanziellen Kapazitäten der Union dürften nicht überfordert werden. In Zeiten des drohenden Staatsbankrotts einiger EU-Länder und eines sinkenden Ansehens der Europäischen Union in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten, wäre es fahrlässig, sich weitere Problemfälle aufzubürden.

Was die Türkei betrifft, zeigt man sich in manchen Ländern der EU nicht sonderlich besorgt darüber, dass seit nahezu zwei Jahren kein neues Verhandlungskapitel mehr eröffnet wurde und der Beitrittsprozess zum Stillstand gekommen ist. Man bleibt

auf den Zypernkonflikt fixiert, und mancherorts konstatiert man erleichtert ein Nachlassen des türkischen Interesses an den Verhandlungen.

### **Neue Beitrittschürden**

Seit der als verfrüht kritisierten Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in die EU und erst recht seit dem Ausbruch der Krise in der Eurozone 2009 ist die Europäische Kommission darauf bedacht, den Mitgliedstaaten wenig Angriffsfläche zu bieten. Immer öfter artikulieren einzelne Länder im Zuge der Abstimmungen im Europäischen Rat zusätzliche Bedingungen für die Beitrittskandidaten und machen damit die Absicht der Europäischen Kommission zu nichte, in Fragen der Aufnahmeprozesse eine gemeinsame Position der EU zu formulieren. Die Kommission selbst ist zu einem entpolitisierten, quasi-technischen Erweiterungsprozedere übergegangen, das sich gerade dadurch legitimiert, dass es weder den Partikularinteressen einzelner EU-Staaten noch denen der Kandidaten verpflichtet sein will. Gleichzeitig jedoch will die Kommission eine ganze Reihe politischer Ziele erreichen, die von strategischem Rang für die gesamte Union sind. So soll die Beitrittsperspektive im Westbalkan ethnopolitische Spannungen mindern und die EU in die Lage versetzen, Grenz- und Statusstreitigkeiten zu moderieren und damit die Sicherheit in einer Region zu stärken, die zur Gänze von EU-Mitgliedern umgeben ist. Politische Reformen im Rahmen des Beitrittsprozesses sollten die Demokratisierung der Türkei vorantreiben und gerade dadurch ihre Westanbindung gewährleisten. Die »Verankerung der Türkei im Westen« gilt seit jeher als ein unverzichtbarer Bestandteil der transatlantischen Sicherheitsarchitektur. Längst zeigen allerdings Bereiche wie die Energie- und Migrationspolitik und die Terrorismusbekämpfung, dass die Bedeutung der Türkei für die EU auch auf anderen Gebieten gestiegen ist. Seit den Umbrüchen im südlichen Mittelmeerraum soll die Türkei auch in der euro-

päischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik im Nahen Osten und Nordafrika eine wichtige Rolle spielen. Ihr wirtschaftlicher Erfolg und ihre Fähigkeit, muslimisches Sentiment und eine parlamentarische Ordnung zu verbinden, machen die Türkei zu einer Inspirationsquelle für die arabischen Länder, ein Umstand, an dem die EU mit ihrer auf Reformen ausgerichteten Politik, sprich ihre Erweiterungspolitik, großen Anteil hat.

Die strikte Sachlichkeit, mit der die Organe der Union die Erfüllung der Beitrittskriterien prüfen wollen, steht in einem Spannungsverhältnis mit diesen politischen Zielsetzungen. Es verwundert deshalb nicht, dass in der Schlussphase jedweder Aufnahmeverhandlungen politische Erwägungen ausschlaggebend werden, im Falle der Beitritte Bulgariens und Rumäniens genauso wie Kroatiens. Die verbleibenden Kandidaten in Südosteuropa registrieren das Lavieren zwischen politisch motivierten Aufnahmeerwägungen und striktem Erfüllungskurs genau. Dort verstärkt sich der Eindruck, für sie werde die Türschwelle zur EU immer höher gesetzt. In der Türkei hat sich diese Sicht längst verfestigt: Zwar wünschen sich dort immer noch circa 60 Prozent der Bevölkerung eine Mitgliedschaft ihres Landes in der Union, doch glauben nur 25 Prozent, dass dies in den nächsten 10 Jahren auch Wirklichkeit werden kann. Als Hauptgrund dafür gilt den Befragten der Vorbehalt Europas gegen den Islam.

### **Die Re-Nationalisierung der Erweiterungspolitik**

Angesichts der gestiegenen Zahl an Partnerstaaten und der zunehmenden Heterogenität ihrer Interessen fällt es der Europäischen Kommission immer schwerer, eine integrative und vermittelnde Rolle zu spielen. Heute sehen sich die Kandidatenländer nicht mehr nur den Institutionen der Europäischen Union, sondern einem Chor von Stimmen mit teils widersprüchlichen Botschaften gegenüber: Obwohl die Kommis-

sion schon 2009 grünes Licht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Makedonien gegeben hat, blockiert Athen – wegen des »Namensstreits« mit Skopje – dies mit seinem Veto. Und obwohl die Kommission im Oktober 2011 die Vergabe des Kandidatenstatus an Serbien ohne weitere Vorbehalte empfohlen hat, setzte Deutschland im Dezember 2011 fast im Alleingang detaillierte Vorgaben gegenüber Belgrad in Bezug auf Kosovo durch. Die Mehrheit der EU-Staaten fürchtete wegen dieses Junktims um den Bestand der pro-europäischen Regierung in Belgrad und somit um die Stabilität in der Region. Im März 2012 betrachtete dann auch Berlin die Voraussetzungen als erfüllt, aber nun forderte Rumänien von Serbien, zuvor müsse es die etwa 45 000 Vlachén im Land als Rumänen anerkennen. Und schon im Vorfeld hatte Ungarn auf die Wiederherstellung der nach dem Zweiten Weltkrieg verlorengegangenen Eigentumsrechte jener Angehörigen der ungarischen Minderheit gedrängt, die der Kollaboration mit den Besatzern bezichtigt worden waren. Und auch Bulgarien formuliert Bedingungen in Bezug auf die Stellung der bulgarischen Minderheit in Serbien und der Republik Makedonien.

Die Beitrittsperspektive der Türkei steht schon seit der Osterweiterung unter dem Damoklesschwert nationaler Partikularinteressen. Auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki hatte der Gastgeber 2003 seine Zustimmung zur Osterweiterung daran geknüpft, dass auch die geteilte Insel Zypern aufgenommen werde. Entsprechend gelassen lehnten die griechischen Zyprioten 2004 den von der EU unterstützten Friedensplan des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan ab. Als EU-Mitgliedstaat konnte Nikosia anschließend verhindern, dass Brüssel seine Versprechen einhielt, die es den türkischen Zyprioten für ihr Ja zum Annan-Plan gemacht hatte (siehe dazu Günter Seufert, »Die Teilung Zyperns«, in: Barbara Lippert / Volker Perthes [Hg.], *Ungeplant ist der Normalfall*, SWP-Studie 32/2011, S. 35–38). Dabei ging es hauptsächlich um den Direkthandel

des türkischen Nordens mit der EU. Freilich, hätten große Mitgliedsländer wie Frankreich und Deutschland Nikosia bei seinem Widerstand gegen die Einlösung dieser Zusagen nicht den Rücken gestärkt, hätten die Zyperngriechen diesen Kurs nur schwerlich durchhalten können. Das wohl markanteste Beispiel dafür, wie sehr die Erweiterungspolitik zum Spielfeld der nationalen Regierungen geworden ist, stellt die Blockade von fünf Verhandlungskapiteln durch die Regierung Sarkozy dar, die sich mit ihrer prinzipiellen Haltung gegen die Vollmitgliedschaft der Türkei über gemeinsam getroffene EU-Beschlüsse hinwegsetzt.

Kleinere Staaten wie die Republik Makedonien oder Bosnien-Herzegowina kommen heute zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie die Mittelmacht Türkei: Die *compliance* gegenüber den Forderungen der EU ist zwar eine unverzichtbare Voraussetzung für den Fortgang des Beitrittsprozesses, bietet aber nur eine beschränkte Garantie dafür, dass dieser Prozess vorhersehbar abläuft und die Mitgliedschaft zustande kommt.

### **Risiken der EU-Anbindung für den Westbalkan**

Ausgerechnet die wachsende wirtschaftliche Verflechtung mit der EU birgt heute für den Westbalkan erhöhte Risiken. Bis zu zwei Drittel ihres Außenhandels wickeln die Westbalkanländer mit der EU ab. Die Krise in der Eurozone hat aber dazu geführt, dass in den meisten südosteuropäischen Kandidatenländern die Exporte in die EU und die Investitionen von dorthin schrumpfen. Die Banken sind weitgehend in italienischer, österreichischer, griechischer und französischer Hand. Viele von ihnen gelten als gefährdet und üben Zurückhaltung bei der Vergabe von Krediten. In einigen südosteuropäischen Ländern tragen Überweisungen von Arbeitsmigranten bis zu 25 Prozent zum Bruttonettoprodukt bei. Aufgrund der Wirtschaftskrise sind diese Transfers rückläufig, und aus Griechenland und Italien kehren die ersten Migranten zurück.

Ökonomische Ratio gebietet es den Beitrittskandidaten jedoch gleichzeitig, die Abhängigkeit von wenigen EU-Staaten wie Deutschland, Italien, Österreich und Griechenland durch den Ausbau ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit Russland, der Türkei, China und anderen Ländern zu verringern. Dies geht mit der Intensivierung politischer Kontakte mit Akteuren außerhalb der EU einher. Ein Teil der bosnischen Muslime und Albaner sehen in einer Anlehnung an die Türkei eine Alternative, sollte sich die Aussicht auf den EU-Beitritt weiter verflüchtigen (siehe dazu SWP-Aktuell 69/2010). Serbien hat zwischen 2008 und 2010 in etwa einem Drittel aller Fälle der Brüsseler Aufforderung, sich in internationalen Gremien den Positionen und Maßnahmen der EU anzuschließen, nicht Folge geleistet. Bei einem beträchtlichen Teil dieser Vorkommnisse ging es um Kritik der EU an Russland und China.

Angesichts der zu erwartenden Pause im Erweiterungsprozess scheinen die politischen Kosten für solch eigenständiges Agieren gering (siehe dazu SWP-Studie 18/2011). Und wer kann den Beitrittskandidaten garantieren, dass nach dieser Zeit die heutigen wirtschaftlichen Solidaritätsmechanismen in der EU noch greifen und das gegenwärtige Modell politischer Gleichstellung der Mitglieder noch gültig sein wird? Denn nie zuvor stand die Zukunft der EU selbst so auf dem Prüfstand. Und nie zuvor bestand ein solches Spannungsverhältnis zwischen den hohen politischen und ökonomischen Erwartungen der Kandidaten auf der einen und der zermürbend langen Dauer des Aufnahmeprozesses sowie der Unvorhersehbarkeit seines Ergebnisses auf der anderen Seite.

### **Grundlegender Wandel ohne Beitrittsgarantie?**

Die Distanz zur EU wird in einigen Fällen durch politische Forderungen aus Brüssel verstärkt, die das nationale Selbstverständnis der Beitrittsaspiranten in Frage stellen. In einigen Kandidatenländern dient ein

ethno- bzw. religionsnationales Staatsverständnis als Legitimation dafür, autoritäre Strukturen aufrechtzuerhalten, Minderheitenrechte zu missachten und zwischenstaatliche Konflikte zu schüren. Die EU verlangt deshalb mehr als nur die Behebung offenkundiger Defizite, vor allem die Zurückdrängung von Korruption und die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit, sondern arbeitet auf die Umgestaltung ethnoreligiöser Nationsentwürfe hin. Diese Politik bedroht jedoch nicht nur die Herrschaftsgrundlagen eines Teils der politischen Elite, sie tangiert auch das Selbstverständnis weiterer Kreise der Bevölkerung.

Im Westbalkan wurde genau registriert, wie auf dem Weg zum EU-Beitritt Kroatiens nationales Selbstverständnis in Frage gestellt wurde. Weite Teile der kroatischen Bevölkerung empfanden die Auslieferung einiger hochrangiger Militärs an das Haager Kriegsverbrechertribunal und ihre Verurteilung als nationale Niederlage. Die geringe Zustimmung zum EU-Beitritt bei der Volksabstimmung im Januar 2012 muss auch vor diesem Hintergrund gesehen werden: Zwar votierten zwei Drittel für den Beitritt, aber bei einer Wahlbeteiligung von 44 Prozent bedeutet dies tatsächlich nur eine Zustimmung von 29 Prozent der Wahlberechtigten. Im Grunde also hat die Mehrheit der Bevölkerung mit Gleichgültigkeit oder Ablehnung auf ein politisches Projekt reagiert, das von der politischen Klasse jahrelang als überragendes nationales Ziel betrieben wurde.

Von Bosnien-Herzegowina verlangen einige westliche Staaten eine tiefgreifende Verfassungsänderung, die die Effizienz des Staates erhöhen und so den Annäherungsprozess an die EU voranbringen soll. Die serbische und die kroatische Bevölkerung sieht darin jedoch vornehmlich den Versuch, die Ergebnisse des Krieges zu revidieren und das derzeit konföderativ verfasste Gebilde zu einem unitären Staat umzuformen, in dem die Bosniaken als größte Ethnie zur Titularnation aufsteigen. Vor die Wahl gestellt, trotz des ungewissen Ausgangs des Beitrittsprozesses solchen Forde-

rungen zu entsprechen oder aber auf ihre politischen Rechte als nationale Gruppe zu pochen, zögern sie nicht mit der Entscheidung und votieren gegen die Veränderung des Status quo. So verstärken sich die negativen Tendenzen gegenseitig: Ohne Reform keine Annäherung an die EU, aber ohne Zuversicht in den Ausgang des Beitrittsprozesses kein Reformeifer.

Serbien hat 46 Personen an das Haager Kriegsverbrechertribunal ausgeliefert, darunter zwei ehemalige Staatspräsidenten. Zwar herrscht im Land die Einsicht vor, dass die Annäherung an die EU eine solche Kooperation notwendig macht, doch sieht ein nicht geringer Teil der Bevölkerung im Tribunal schlicht Siegerjustiz. Nach dem Abschluss des Haager Kapitels konzentriert sich die EU jetzt auf Forderungen in Bezug auf Kosovo. Die 22 EU-Staaten, die die Sezession Kosovos anerkannt haben, machen die Aufnahme Serbiens in die Union faktisch von der Aufgabe seines völkerrechtlichen Anspruchs auf Kosovo abhängig. Zwar haben auch fünf EU-Partner (Spanien, die Slowakei, Rumänien, Griechenland und Zypern) die Unabhängigkeit Kosovos nicht anerkannt, aber die Haltung der größeren Mitgliedstaaten bestimmt den Vektor der EU-Beziehungen mit Belgrad. Aus diesen Gründen unterstützten Anfang 2012 nur noch weniger als die Hälfte der serbischen Bevölkerung den EU-Beitritt. Selbst maßgebende Politiker der proeuropäischen Regierungskoalition äußern heute verstärkt Euroskepsis. Wie immer die für den 6. Mai 2012 angesetzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen ausgehen werden, der innenpolitische Spielraum für Belgrad wird sich nicht erweitern. Wenn aber jeder weitere Schritt im Beitrittsprozess von Zugeständnissen in Sachen Kosovo abhängig gemacht wird, dürfte die derzeit noch überwiegend proeuropäische Einstellung unter den Serben weiter abnehmen.

Ähnlichen Schwierigkeiten sieht sich die EU auch in Kosovo selbst gegenüber. Zwar warf der Westen im Februar 2008 sein Gewicht zugunsten der Sezession Kosovos in die Waagschale und gewährte dem Land

danach eine, wie es in Brüssel heißt, europäische Perspektive. Doch musste Priština sich dafür mit einer zeitlich nicht beschränkten »beaufsichtigten Unabhängigkeit« abfinden. Maßgebliche Bereiche der inneren Souveränität wie die Justiz wurden der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU (EULEX) unterstellt. Die unter Beratung der USA ausgearbeitete Verfassung verbietet die Veränderung der Grenzen und blockiert damit jeden Schritt zur Verwirklichung der seit einem Jahrhundert zentralen Forderung im albanischen nationalen Identitätskonstrukt: die Vereinigung aller »albanischen Gebiete«. Im Kosovo hat bei den Parlamentswahlen 2010 die Partei »Selbstbestimmung« (Vetëvendosje), die sich der gesamtalbanischen Union verschrieben hat, den dritten Platz erreicht. In Albanien bilden die Rot-Schwarz-Allianz und in der benachbarten Republik Makedonien die oppositionelle Demokratische Partei der Albaner (DPA) die Speerspitzen der Bewegung für die nationale Vereinigung der Albaner über die bestehenden Grenzen hinweg. Welche Strategie im Dreieck Albanien–Kosovo–Nordmakedonien obsiegen wird, ist heute offen – die auf die Durchlässigkeit der Grenzen setzende Integrationspolitik der EU oder der albanische Drang nach nationaler Einheit?

In der Republik Makedonien scheint sich der nationalkonservative Teil der slawischen politischen Elite derzeit mehr um die Neuerfindung der makedonischen Identität als um die Erfüllung des Beitrittskatalogs zu kümmern. Die rechtsgerichtete Regierung investiert politisch und finanziell in die Konstruktion eines, wie sie es nennt, antiken makedonischen Nationalbewusstseins. Im Zentrum der Hauptstadt entstand jüngst ein überdimensioniertes Denkmal Alexanders des Großen, und Regierungsgebäude werden im »antiken« Stil errichtet. Dieses brachiale Aufzwingen einer neuen Staatsidentität ist eine direkte Folge des Namensstreits mit Griechenland und verschärft die ethnische und politische Spaltung der Gesellschaft, denn ein Drittel der Bevölkerung – die Albaner – erkennt sich in

einem antiken Makedonien keinesfalls wieder. Im Frühjahr 2012 brachen erneut gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Albanern und Makedoniern aus, bei denen bis Ende März zwei Menschen getötet und fast 40 verletzt wurden.

Durch ihr Bestreben, eine maßgebende Rolle bei der Konflikttransformation in der Region zu spielen, werden die EU und ihre Schlüsselstaaten in den innenpolitischen Auseinandersetzungen der Westbalkanländer zwangsläufig zur Partei. Die Erleichterung des Beitrittsprozesses lässt den Einfluss dieser »Partei« und somit auch der proeuropäischen Kräfte in der Politik und damit auch in der Gesellschaft geringer werden.

### **Der stagnierende Beitrittsprozess der Türkei: Kosten für beide Seiten**

In der Türkei bestimmt das Projekt des EU-Beitritts nicht länger die politische Agenda. Die in Paris artikulierte prinzipielle Ablehnung einer Aufnahme der Türkei, aber auch die Haltung der größeren Regierungspartei in Deutschland beraubt die EU um das Mittel der Konditionalität, von dem man sich eine Befruchtung des Reformprozesses versprochen hatte. Die Erhöhung der Zahlungen im Rahmen des EU-Instruments für Heranführungshilfe (IPA) von 497,2 Millionen Euro im Jahr 2007 auf 899,5 Millionen 2012 gleicht das nicht aus. So wurde vor den Parlamentswahlen im Juli 2011 die Lesung von mehr als 40 Reformgesetzen vertagt und bislang nicht wieder aufgenommen. Das im September 2010 unter dem Beifall der EU erfolgreich durchgeführte Referendum zur Änderung der Verfassung hat ebenfalls nicht zu einem neuen Reformschub geführt. Die damals beschlossenen Verfassungsnovellierungen haben zum großen Teil noch keinen Niederschlag in der Gesetzgebung gefunden. Schon seit längerem kommt es auf manchen Gebieten sogar zur Rücknahme demokratischer Reformen, so im Bereich der Antiterrorgesetzgebung, beim Gesetz über öffentliche Ausschreibungen und beim Ge-

setz über den Rechnungshof. Noch immer bedroht zum Beispiel ein extrem weiter Terrorbegriff die Meinungsfreiheit, sind öffentliche Ausschreibungen eine nicht versiegende Quelle von Korruption und bleiben die tatsächlichen Ausgaben des Militärs der Öffentlichkeit unbekannt. Die Abkoppelung der Innenpolitik von den Erwartungen, Vorgaben und Normen der EU hat dazu beigetragen, dass an und für sich positive Veränderungen im Justizsystem sowie Ermittlungen gegen Putschisten und andere politkriminelle Vereinigungen im Staatsapparat zu Werkzeugen der innenpolitischen Auseinandersetzung zu verkommen drohen und die Türkei von Rechtsicherheit und Rechtsstaatlichkeit heute weiter entfernt ist als vor dem Verfassungsreferendum.

Nachdem schon die politische Bedeutung Brüssels für Ankara abgenommen hat, sinkt gegenwärtig auch die wirtschaftliche Signifikanz Europas für die Türkei. Zwar sind die westlichen Länder noch immer zentral für die türkische Ökonomie, doch ihr Beitrag zum türkischen Außenhandel verringert sich stetig. Im Jahr 2000 sandte die Türkei 56,4 Prozent ihrer Ausfuhren in Mitgliedstaaten der EU. Im Jahr 2009 waren es nur noch 46 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil afrikanischer Länder am türkischen Export von 5 auf 10 Prozent, der der asiatischen Handelspartner von 14 auf 25,4 Prozent und der der Länder des Nahen Ostens von 9,3 auf 18,8 Prozent. 2000 entfielen 12,9 Prozent des türkischen Exports auf Mitgliedstaaten der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC), 2009 waren es bereits 28 Prozent. Die Finanzkrise hat diesen Trend noch verschärft. Vor der Krise trugen Ausfuhren in Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas zu 60 Prozent des *Wachstums* im türkischen Export bei. Während der Krise schrumpften primär die europäischen Märkte, und danach waren es der Nahe Osten und Asien, die als Exportregionen am stärksten zur Erholung der türkischen Wirtschaft beitrugen.

Angesichts der nachlassenden politischen und wirtschaftlichen Relevanz der EU

für die Türkei haben sich die Hoffnungen Brüssels zerschlagen, der Beitrittswunsch der Regierung in Ankara werde diese zu einer stärkeren Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik motivieren. Das zeigt sich nirgendwo deutlicher als auf Zypern. Mit dem Schwinden der türkischen Aussichten auf Mitgliedschaft in der Union ist der EU und ihrem Mitglied, der Republik Zypern, das einzige Mittel abhanden gekommen, Druck auf die Türkei auszuüben.

### **Sektorale Integration als Zwischenlösung**

Will die EU im Westbalkan und der Türkei ihren verbliebenen Einfluss nicht ganz einbüßen, muss sie eine Politik entwickeln, die die Frage weiterer Beitritte offenhält und ihr dennoch in den Kandidatenländern wieder größere Handlungsspielräume verschafft. Nur durch eine Strategie, die den Beitrittsprozess fördert, bleibt die EU in der Region ein gewichtiger politischer Akteur. Und nur so kann sie ihrer Verantwortung für die Stabilität in Europa gerecht werden. Damit diese Strategie auch für die Kandidatenländer attraktiv ist, braucht es Maßnahmen, die deren Regierungen und Bevölkerungen den wirtschaftlichen und politischen Nutzen einer Integration in die EU deutlich vor Augen führen. Diese Maßnahmen müssen gleichzeitig dazu beitragen, die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für einen eventuellen späteren Beitritt zu schaffen. Wird nicht beides gleichzeitig erreicht, gibt die Union in den Kandidatenländern die Karten aus der Hand. In dieser Situation bietet sich eine Verstärkung der sektoralen Integration an. Die Kandidaten könnten in ausgewählten Politikbereichen wie EU-Mitglieder behandelt werden, indem sie sich zur Übernahme des *Acquis communautaire* in einzelnen Feldern verpflichten.

Ein Beispiel für sektorale Integration ist die seit 2006 bestehende Energiegemeinschaft, die neben der EU und den Westbalkanländern noch die Republik Moldau und die Ukraine als Vollmitglieder sowie

Armenien, Georgien, Norwegen und die Türkei als Beobachter umfasst. Ein Jahr vorher wurde der Gemeinsame Europäische Luftfahrtraum ins Leben gerufen, an der sich die Westbalkanländer, Norwegen und Island beteiligen. Mit den westlichen Balkanländern verhandelt die Kommission derzeit über einen Vertrag zur Gründung einer Verkehrsgemeinschaft nach Vorbild der Energiegemeinschaft. Ähnliche Integrationsmechanismen bieten sich im Bereich der Dienstleistungen, bei der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Korruption, bei der Beanspruchung der EU-Strukturfonds und bei weiteren Themen an. Angesichts des Bevölkerungsrückgangs in der EU wäre man auch gut beraten, schon heute Maßnahmen zur Anpassung des Bildungswesens der Beitrittskandidaten und zur allmählichen Öffnung des EU-Arbeitsmarkts für die Bürger dieser Staaten einzuleiten.

Die 2011 vom Europäischen Rat mit viel politischen Vorschusslorbeeren, aber ohne eigens zugewiesene Finanzmittel verabschiedete Donaustrategie der EU wird in absehbarer Zeit nur wenig zur wirtschaftlichen Erholung der Westbalkanstaaten beitragen können. Es muss gemeinsam ein auf Exportsteigerung basierendes Wachstumsmodell entwickelt werden, um den Verfall der Industrieproduktion und die Massenarbeitslosigkeit zu überwinden. Angesichts der Zurückhaltung der kommerziellen Banken bei der Kreditvergabe und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel der internationalen Entwicklungsbanken haben Finanzfachleute aus der Region neue Instrumente vorgeschlagen: Fikret Čaušević, Mitglied des Aufsichtsrats der Zentralbank von Bosnien-Herzegowina, hat die Ausgabe von Euro-Balkananleihen angeregt, die von einem neu zu schaffenden EU-Garantiefonds für den Westlichen Balkan gesichert werden sollten. Damit könnte der Ausbau der Infrastruktur beschleunigt werden. Als Sicherheit könnten Eigentumsrechte an staatlichen Infrastrukturunternehmen dienen. Ähnliche Ideen hat 2011 der damalige serbische

Europaminister Božidar Đelić vorgelegt. Im Gegenzug zur Aufsicht ihrer Haushalte durch EU-Organe sollten die Westbalkanländer EU-Garantien für die Aufnahme neuen Kapitals auf den internationalen Geldmärkten bekommen. Niedrigere Kreditzinsen würden mehr Investitionen in Wachstumsbranchen ermöglichen.

### **Aufhebung der Visumpflicht für die Türkei**

Im Hinblick auf die Türkei wäre insbesondere die Aufhebung der Visumpflicht ein starkes Signal für den Fortgang des Beitrittsprozesses. Es würde der Europäischen Union in der türkischen Gesellschaft erneut Sympathien und Verbündete verschaffen.

Nach der Aufhebung der Visumpflicht für die Westbalkanländer ab 2009 hat von dort kein Migrationsstrom eingesetzt. Dies sollte die EU ermuntern, ihre Visapolitik gegenüber der Türkei zu überdenken. Denn nichts trägt dort stärker zu einem negativen Image der Union und ihrer Mitgliedstaaten bei als die Praxis der Visaerteilung. Zwei Dinge kommen erschwerend hinzu: Weil die EU für Beitrittsaspiranten wie Serbien, Mazedonien, Montenegro und Albanien, die damals nicht alle den Kandidatenstatus besaßen, die Visumpflicht aufgehoben hat, fühlt sich die Türkei übergangen. Denn sie verhandelt bereits seit 2005 mit der EU. Mehr noch, einer Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zufolge dürfen die Staaten der ehemaligen EWG von Türken kein Visum verlangen. Grundlage dieser Entscheidungen ist das Zusatzprotokoll von 1973 zum Assoziationsabkommen von 1963. Es verbietet die Einführung neuer Beschränkungen der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit. Die Visumpflicht für türkische Staatsbürger wurde nach dem Putsch von 1980 eingeführt, um die Zahl politischer Flüchtlinge zu begrenzen und kam dem damaligen Militärregime in Ankara gelegen. Gleichwohl, so sagt der EuGH, ist die Visumpflicht bereits seit diesem Zeitpunkt nicht rechtmäßig. Mehrere

deutsche, holländische und österreichische Gerichte haben sich dieser Rechtsauffassung mittlerweile angeschlossen. Anstatt darauf zu warten, dass europäische Gerichte die Einzelstaaten zwingen, türkischen Staatsbürgern die visumsfreie Einreise zu gewähren, sollte die EU-Kommission der Türkei eine Roadmap zur Aufhebung der Visumpflicht anbieten. Die in einer solchen Roadmap gleichfalls zu verankernden Reformverpflichtungen könnten unter anderem die Effektivierung der Grenzkontrollen in der Türkei und eine enge Zusammenarbeit Ankaras mit Frontex umfassen. Die große illegale Migration über die Türkei nach Griechenland unterstreicht die Notwendigkeit einer solch verstärkten Kooperation.

Der faktische Stillstand der Demokratisierung in der Türkei zeigt, wie ungeboren wichtig es ist, dass die EU als normatives Leitbild auftritt. Doch auch für die türkische Regierung ist der Fortgang des Beitrittsprozesses wichtig. Er dient der Aufrechterhaltung des Investitionsflusses, der Sicherung der Märkte, dem internationalen Ansehen des Landes und damit seinem Standing in der Region. Anders als früher vertritt die Türkei heute den Standpunkt, sie selbst und die Mitgliedstaaten der EU sollten nach Abschluss der Verhandlungen – jeder für sich – über die Frage der türkischen Mitgliedschaft entscheiden. Tatsächlich ist Ankara mittlerweile die Fortführung des Beitrittsprozesses wichtiger als der Beitritt selbst. Diese neue Haltung sollte es der EU erlauben, den Beitrittsprozess zu beleben und so erneut Hebelkraft gegenüber der Türkei zu gewinnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
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