

Der Westbalkan ohne Zukunftsplan

Die EU-Erweiterungsdebatte gefährdet die Stabilität im schwächsten Teil Europas

Dušan Reljić

Die Stabilisierung des Westlichen Balkans könnte durch das Scheitern des EU-Verfassungsentwurfs und die daraufhin in einigen Mitgliedstaaten verstärkt erhobenen Forderungen nach einer Verzögerung oder gar Aufgabe der künftigen EU-Erweiterung einen folgenreichen Rückschlag erleiden. Das Entrücken der EU-Perspektive zeitigt mancherorts in der Region schon deutliche Wirkungen: Die nationalistischen Töne werden wieder lauter und in den Außenbeziehungen ist eine erneute Hinwendung zu den USA zu erkennen. In Kroatien, das von allen Ländern der Region dem Beitritt am nächsten ist, unterstützt nur noch jeder dritte Bürger die EU-Mitgliedschaft. Um einem Wiederaufflammen der ethnopolitischen Auseinandersetzungen vorzubeugen, aber auch um die Glaubwürdigkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu bewahren, sollte die EU die Bedingungen und den Fahrplan für die nächste Erweiterungsrunde konkretisieren.

Die anschwellenden Wortgefechte innerhalb der EU nach dem fehlgeschlagenen Brüsseler Gipfel am 16. und 17. Juni über Richtung und Tempo der Erweiterung treffen die potentiellen Kandidatenländer an der empfindlichsten Stelle. Ihr einziges Leitbild für ihre politische Zukunft ist bisher der EU-Beitritt gewesen. Obwohl in der Brüsseler Abschlußdeklaration hervorgehoben wird, daß die Zukunft des Westlichen Balkans in der Europäischen Union liegt, äußern sich maßgebende Mitglieder der EU-Kommission und führende Politiker einiger Partnerländer nach wie vor in entgegengesetzter Weise. Der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Günter Verheugen, etwa erklärte, daß »über die be-

stehenden Zusagen hinaus keine weiteren Versprechungen gemacht werden können«. Er fügte, ohne diese näher anzuführen, hinzu, daß es auch andere Möglichkeiten als die der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union gebe, um politische und wirtschaftliche Stabilität in ganz Europa zu erreichen. In ähnlicher Weise sprach sich die Kanzlerkandidatin der CDU/CSU, Angela Merkel, dafür aus, die »europäische Perspektive« für den Balkan-Raum mit »mehr Phantasie« auszuloten und nicht »immer nur in der Kategorie Vollmitgliedschaft zu denken«. Die Regierungsspitzen in Berlin und Wien, der EU-Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, und der Präsident der Euro-

päischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), Jean Lemierre, gehören hingegen zu jenen, die daran erinnerten, daß die politischen und wirtschaftlichen Reformen in den Kandidatenländern wegen der Unsicherheit über die Beitrittsaussichten abgebrochen oder deformiert werden könnten.

Indessen wurde der zukünftige Beitrittsprozeß durch die Einfügung des sogenannten Türkei-Artikels in die französische Verfassung tatsächlich erheblich erschwert. Demnach muß in Frankreich fortan jede neue Erweiterung der EU in einer Volksabstimmung bestätigt werden. Für Rumänien, Bulgarien und Kroatien gilt der neue französische Verfassungsartikel 88-7 jedoch nicht, da die Beitrittsprozedur für diese Länder schon begonnen hat.

Anreize zur Demokratisierung

In den vergangenen Jahren gehörte die dauerhafte Stabilisierung des Balkan zu den vorrangigen Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Das Angebot an die Westbalkanländer, eines Tages – nach erreichter politischer und wirtschaftlicher Festigung – der EU beizutreten, war der wesentliche Bestandteil dieser Politik. Umgekehrt war die Aussicht, in absehbarer Zukunft Anschluß an die europäische Integration zu erlangen, für die Westbalkanländer im vergangenen Jahrzehnt der wichtigste Ansporn dafür, innenpolitische Reformen und einen Prozeß der Demokratisierung einzuleiten. Die Annäherung an »europäische Werte« bedeutete in der Praxis auch die Bereitschaft zum Ausgleich mit ethnischen Minderheiten und zu insgesamt mehr Toleranz in der Gesellschaft. Dies ging nicht ohne klare Abgrenzung gegenüber den nationalistischen und populistischen Kräften, die seit dem Beginn des Zerfallsprozesses der südslawischen Föderation vor 15 Jahren in der Region den Ton angaben.

Überall hatten sich in den letzten Jahren die regierenden Politiker bemüht, ihre nationalistischen Kritiker, die zum Beispiel

vehement die Wiederherstellung der Beziehungen zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern anfeindeten, damit niederzuhalten, daß sie ihre Normalisierungspolitik als Erfüllung der Vorbedingung der EU und des Westens für Beitrittsgespräche rechtfertigten. Unter Verweis auf die Notwendigkeit, mit einer »reinen Weste« in den Kreis der EU-Mitglieder zu treten, ergriffen die Amtsträger in Zagreb, Belgrad und Sarajevo auch Maßnahmen, um die juristische Aufarbeitung der Kriegsverbrechen und sonstiger Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit zwischen 1991 und 1999 zu beschleunigen, die in keinem der Länder bisher umfassend und vorbehaltlos durchgeführt wurde. Seitdem aber offenkundig geworden ist, daß der EU-Beitritt für einige Westbalkanländer in eine zeitlich noch fernere Perspektive rückt als bisher angenommen, hat die Bereitschaft, sich das Brüsseler Wohlwollen mittels einer »europagerechten« Politik zu sichern, erheblich nachgelassen.

Strategie ohne Schlagkraft

Das Risiko für eine Neuauflage der chaotischen Entwicklung im Westbalkan in den neunziger Jahren, die zu bewaffneten Konflikten führte, steigt mit dem Schwinden der Glaubwürdigkeit der Stabilisierungsstrategie der EU. So droht Montenegro Regierung, spätestens im März 2006 ein Referendum über die Unabhängigkeit durchzuführen – obwohl Brüssel klar für eine Festigung der Staatlichen Union von Serbien und Montenegro eintritt, deren Entstehung 2003 maßgeblich von der EU gefördert wurde. In Montenegro wird zwischen den annähernd gleich starken Befürwortern und Gegnern der Unabhängigkeit über die Zukunft des Landes in einer Art polemisiert, die kaum auf Verständigung hoffen läßt. Noch weniger Kompromißbereitschaft ist in Kosovo zu erkennen. Anfang Juli richtete sich eine Serie von Sprengstoffanschlägen in Pristina gegen Einrichtungen der UN und der OSZE. Damit griffen Untergrundorganisationen die internationalen Friedenshüter in

Kosovo zum ersten Mal direkt an. Kosovos Präsident Ibrahim Rugova lehnt Verhandlungen über den zukünftigen Status der Provinz ab. Er verlangt von den USA und der EU eine sofortige Anerkennung der Unabhängigkeit. Belgrads Reaktion auf diese Bestrebungen wird wieder härter: Keine serbische Hand, so äußerte sich jüngst Außenminister Vuk Drašković, werde je die Unabhängigkeit Kosovos unterschreiben; sollte die Provinz unabhängig werden, müsse auch die Republika Srpska in Bosnien und Herzegowina denselben Weg gehen. (Vgl. dazu Franz-Lothar Altmann: Kosovo 2005/06: Unabhängigkeit auf Raten? SWP-Aktuell 27/05, Juni 2005).

Am 18. Mai 2005 hat der amerikanische Staatssekretär Nicholas Burns die EU in einer Grundsatzrede in Washington über den zukünftigen Status Kosovos ausdrücklich aufgefordert, eine »mutiges und kreatives« Paket zustande zu bringen, mit dem Belgrad für eine konstruktive Zusammenarbeit bei den bevorstehenden Kosovo-Verhandlungen zu belohnen wäre. Die Wirksamkeit dieser Strategie, die der Westen auch für die Regelung der mit Mühe unterdrückten ethnopolitischen Konflikte in der Republik Mazedonien und in Bosnien und Herzegowina verfolgt, ist allerdings durch die Erweiterungsdebatte stark gefährdet worden.

Zunehmend erkennen die Regierungen in der Region deswegen in der Annäherung an die USA einen Weg, um Druck auf die EU auszuüben, damit diese zu ihnen nicht auf Distanz geht. Dabei haben sie das Washingtoner Engagement für den EU-Beitritt der Türkei vor Augen. Zudem sind alle Friedensregelungen für die ethnopolitischen Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien in den letzten 15 Jahren entscheidend von den USA beeinflusst worden.

Inzwischen werden auch Stimmen lauter, die ein Bündnis mit den USA verlangen. In Kroatien wird zum Beispiel daran erinnert, wie wichtig die Nähe zu Washington für die erfolgreiche Umsetzung der Kriegsziele des Landes in den neunziger Jahren war. Die Verbundenheit mit der

EU habe dagegen wenig gebracht. So habe Kroatien im Einvernehmen mit Brüssel den Wunsch Washingtons abgelehnt, ein bilaterales Abkommen abzuschließen, das US-Bürger von der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) ausnimmt. Brüssel habe dafür Kroatien nicht nur nicht belohnt, sondern überdies die Beitrittsverhandlungen – wie man es in Zagreb überwiegend sieht – ohne tatsächlichen Grund eingefroren.

Rückschritt in Kroatien

Die EU hat den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien von einer positiven Beurteilung der Chefanklägerin des Internationalen Kriegsverbrechertribunals in Den Haag, Carla Del Ponte, über die Bereitschaft Zagrebs zur Zusammenarbeit mit dem Tribunal abhängig gemacht. Del Ponte wirft der kroatischen Regierung vor, sich nicht ausreichend dafür zu engagieren, den flüchtigen mutmaßlichen Kriegsverbrecher Ante Gotovina zu fassen und auszuliefern. Vielmehr dulde die Regierung ein besonders im Sicherheitssektor aktives Netzwerk, das dem ehemaligen General die Flucht ermöglicht habe und ihn auch weiterhin unterstütze. Über den etwaigen Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien wird die EU im Juli noch einmal beraten.

Das Unvermögen des kroatischen Ministerpräsidenten Ivo Sanader, den ersehnten Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen seines Landes zu erwirken, fällt nach Einschätzung des »Kroatischen Helsinki-Komitees« mit einer »wesentlichen Verschlechterung« der Menschenrechtslage in Kroatien zusammen. Die Enttäuschung über den Fehlschlag der EU-Annäherung bekomme vor allem die größte ethnische Minderheit im Land zu spüren. Nun, nachdem die »EU-Begeisterung« abgeklungen sei – so die Klage des moderaten Sprechers der serbischen Minderheit, Milorad Pupovac –, steigere man sich in Kroatien wieder in einen irrationalen Haß gegen Serben hinein. In der Tat verweist auch das Kroatische Helsinki-Komitee auf eine Wiederkehr der anti-

serbischen Rhetorik in einigen Medien, insbesondere im staatlichen Fernsehen. Nach einer längeren gewaltfreien Zeit ereigneten sich erneut schwere Übergriffe. Daß hinter dem grausamen Mord an Dušan Vidić, einem 84jährigen Serben aus Karin im dalmatinischen Hinterland, politische Motive stehen, räumte auch Staatspräsident Stjepan Mesić ein. Ende Mai erschütterten drei Sprengstoff-Anschläge Kroatiens multi-ethnisches Grenzgebiet zu Serbien. Bisher ist keines dieser Verbrechen aufgeklärt worden.

Minderheit als Sündenbock

Seitdem der EU-Annäherungsprozeß zum Stillstand gekommen ist, vollzieht Sanaders regierende Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) einen Rechtsruck. Nach seinem Amtsantritt Anfang 2004 hatte Sanader im Rahmen der Bemühungen, das Land für die EU vorzubereiten, auf eine Zusammenarbeit mit den Vertretern der serbischen Minderheit und eine Politik der Öffnung gegenüber Serbien gesetzt. Vor den Kommunalwahlen Mitte Mai war der HDZ jedoch der weit rechts stehende Flügel um den slawonischen Provinzfürsten Branimir Glavaš weggebrochen. Offenbar um weitere Verluste zu vermeiden, entschied sich Sanader nach den Wahlen für lokale Koalitionen seiner HDZ mit der extrem rechts stehenden Kroatischen Partei des Rechts (HSP). In den Stadtparlamenten von Knin und Vukovar entstanden sogenannte kroatische Blöcke, die der dort stimmstärksten serbischen Partei SDSS die Teilhabe an den Kommunalregierungen unmöglich machten. Diese beiden Städte, die in multi-ethnischen Gebieten liegen, gehörten zwischen 1991 und 1995 zu den schlimmsten Kriegsschauplätzen. Nach wie vor unterstützen die Behörden in dieser Region die Rückkehr der vertriebenen und geflüchteten Minderheitenangehörigen, die die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wiederholt angemahnt hat, nur ungenügend. Mit der Brüskierung der serbischen Partei in ihren

Hochburgen geht Sanader das Risiko ein, die Unterstützung durch die drei serbischen Abgeordneten im kroatischen Parlament zu verlieren, die für das Überleben seiner Minderheitsregierung wichtig sind. Ein Sturz der HDZ-Regierung, der den Vertretern der serbischen Minderheit angelastet werden könnte, würde sich von den Nationalisten leicht für ihre Agitation mißbrauchen lassen.

Sollte es zu vorgezogenen Neuwahlen in Kroatien kommen, wie dortige Medien spekulieren, wird die Befürwortung des EU-Beitritts keinesfalls, wie vor den letzten Parlamentswahlen im November 2003, ein unübertrefflicher politischer Trumpf sein. Etwa 50 Prozent der Wähler, die damals für Sanader gestimmt haben, halten nach Untersuchungen der Fakultät für politische Wissenschaften in Zagreb die Bewahrung der vollen staatlichen Souveränität für wichtiger als den EU-Beitritt. Insgesamt ist die Zahl der Beitrittsbefürworter in der Bevölkerung auf 36 Prozent gesunken, nachdem noch vor einem Jahr etwa drei Viertel der Befragten den Beitritt befürwortet hatten.

Ein Stück »Nicht-Europa«

Die schriller werdenden Töne im Westbalkan scheint man in den EU-Ländern derzeit nicht wahrnehmen zu wollen. Die Union kann aber, wie es der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker ausgedrückt hat, nicht so tun, als ob es »mitten in Europa irgendwie ein Stück Nicht-Europa gibt«. Sollte sich dennoch die Sicht durchsetzen, daß die Länder des Westbalkan, womöglich in ähnlicher Weise wie die Türkei, langfristig auf keine EU-Vollmitgliedschaft rechnen können, werden sich die Folgen nicht nur in Form neuer regionaler Spannungen äußern; es würde sich auch zeigen, daß die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, da sie bisher auf dem Balkan weitgehend als Erweiterungsangebot in Erscheinung trat, kaum neu ausgerichtet werden kann, ohne sich selbst zu desavouieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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