

EU-Erweiterungspolitik – Stabilitätsanker oder enttäuschte Hoffnung? Wie wir die Dynamik des Erweiterungsprozesses bewahren

*Michael Roth**

Selten steht die Erweiterungspolitik der Europäischen Union im Mittelpunkt des Interesses. Und das, obwohl sie von herausragender strategischer Bedeutung für Deutschland und die ganze Europäische Union ist. Ganz anders ist die Wahrnehmung in den Ländern des Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo, ehemalige jugoslawische Republik (EJR) Mazedonien und Montenegro). Sie haben sich mit breiter Zustimmung ihrer Bevölkerungen für den Weg nach Europa entschieden. Das Verhältnis zur Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten steht wie der Annäherungsprozess im Fokus des Interesses. Äußerungen der Partner zur Erweiterungspolitik werden genauestens wahrgenommen.

Die aktuelle Lage in der EJR Mazedonien zeigt uns einmal mehr, wie fragil die scheinbare Stabilität und wie anfällig die demokratischen Institutionen in den Ländern des Westlichen Balkans nach wie vor sein können. Das Beitrittsversprechen allein löst weder alle Transformationsprobleme noch beseitigt es die vielschichtigen Konflikte innerhalb und zwischen den Staaten der Region über Nacht. Es ist vielmehr die durch den Beitrittsprozess gestaltete Transformation, die die Länder an die Europäische Union heranführt. Dieser Prozess erfordert Beharrlichkeit bei den Konditionen, Geduld beim Wandel der politischen Kultur, aber auch Offenheit für die Erwartungen und besonderes Augenmerk auf die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger auf beiden Seiten.

Derzeit wird der Europäischen Union vorgeworfen, den Entwicklungen im Westlichen Balkan nicht ausreichend Aufmerksamkeit zu schenken. Auf dem Westbalkan besteht mitunter der Eindruck, man sei vergessen worden oder gar nicht mehr willkommen. Enttäuschung macht sich auf beiden Seiten breit. Zum einen kommt für die Länder des Westlichen Balkans die EU-Annäherung zu langsam voran und konkrete Ergebnisse sind für die Bevölkerung zumindest unter sozioökonomischen Gesichtspunkten kaum spürbar. Im Gegenteil: Die Länder des Westlichen Balkans kämpfen mit schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit, vor allem der jungen Generation. Strukturreformen unterliegen teilweise dem Verdacht, sie würden zum Schaden der Bevölkerung und auf Druck der Europäischen Union eingeführt.

Zum anderen ist die Sicht in der Europäischen Union vielfach ernüchtert. Sie orientiert sich an bisherigen Beitritten, die in der Summe zwar erfolgreich verlaufen sind. Jedoch haben sie auch einige Probleme in die Europäische Union gebracht, die die Erfolge und Vorteile in der öffentlichen Wahrnehmung zu überlagern drohen. Hinzu kommt eine Identitäts- und Integrationskrise der Europäischen Union in einem bislang unbekannten Ausmaß. Diese geht einher mit der Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Folgen. Die Europäische Union hat nach innen aktuell an Attraktivität eingebüßt und wird von den Bürgerinnen und Bürgern oftmals nicht mehr als Teil der Lösung, sondern als Teil des Pro-

* Michael Roth MdB, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, Berlin.

blems wahrgenommen. Viele fragen sich, ob die Europäische Union nicht zuerst ihre eigenen Probleme bewältigen sollte, bevor weitere Mitglieder aufgenommen werden. Zudem wächst angesichts der bereits innerhalb der Europäischen Union noch nicht überwundenen Divergenzen und Ungleichgewichte die Sorge vor einem weiteren Auseinanderdriften der Europäischen Union bei weiteren Beitritten.

Erweiterungsmüdigkeit, zunehmender Populismus und vielfacher Rückzug in nationales Klein-Klein verstärken ein Klima, das sowohl für die Vertiefung, also eine noch engere Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union, als auch für die Erweiterung schädlich ist. Trotz dieser Stimmungseintrübung in den Mitglieds- und Beitrittsstaaten wollen die Länder des Westlichen Balkans lieber heute als morgen der Europäischen Union angehören und sind dafür zu tiefgreifenden und teilweise schmerzhaften Reformen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft bereit. Die transformative Kraft der Europäischen Union wirkt folglich nach wie vor, das Politikinstrument ‚Erweiterung‘ funktioniert. Auch weil die Europäische Union aus den Fehlern vergangener Erweiterungsprozesse gelernt hat. Selbstverständlich muss sie weiterhin lernfähig bleiben, um an die bisherigen Erfolge anzuknüpfen, aber vor allem um die Bevölkerung sowohl in den Westbalkan-Ländern als auch in der Europäischen Union mitzunehmen.

Richtige Lehren, Strategiewechsel und neue Dilemmata

Seit 2004 und somit über zehn Jahre sind die mittel- und osteuropäischen Länder Mitglieder der Europäischen Union. Eine Bilanz dieser Erweiterungsrunde fällt unterm Strich eindeutig positiv aus. Sowohl die jüngeren EU-Mitgliedstaaten als auch die Europäische Union insgesamt und gerade Deutschland als besonders exponiertes Land in der Mitte Europas profitieren nicht nur ökonomisch, sondern auch sicherheitspolitisch, politisch, gesellschaftlich und kulturell. Eine Europäische Union, die ökonomisch stark, politisch stabil und gesellschaftlich offen ist sowie nach außen geeint auftritt, ist handlungsfähig und gleichermaßen erfolgreich. Eine solche Europäische Union ist und bleibt die beste Antwort sowohl zur Überwindung von Nationalismen als auch zur Gestaltung der Globalisierung.

Für diese bislang größte Erweiterungsrunde der Europäischen Union gab es keine Blaupause. Die frühere Süderweiterung um Griechenland, Portugal und Spanien war auch mit einer tiefgreifenden Transformation einhergegangen, jedoch stellten sich die außenpolitischen Bewährungsproben in Zeiten des Systemantagonismus zwischen Ost und West ganz anders dar als in den 1990er Jahren.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs war in den mittel- und osteuropäischen Ländern schnell klar, wohin die Reise gehen soll. Viel mehr als eine Reise in den Westen mit seinem marktwirtschaftlichen System, das mehr Wohlstand versprach, war es für die mittel- und osteuropäischen Länder auch eine ‚Rückkehr‘ nach Europa. Die meisten empfanden die Zeit des Warschauer Paktes und der Zugehörigkeit zum Sowjetreich als aufoktroziert und eben nicht selbstbestimmt.

Auch im Westen stand zumindest für die politischen Eliten fest, dass es in dieser historisch einmaligen Situation galt, den Ländern eine europäische Perspektive zu eröffnen und sie an das Werte- und Demokratiemodell der Europäischen Union heranzuführen. Der Weg für eine friedliche ökonomische, politische und gesellschaftliche Transformation wurde geebnet, Instabilitäten vermieden, um den Menschen in Mitteleuropa zu ermöglichen, an einer europäischen Zukunft in Frieden, Freiheit und Wohlstand teilzuhaben.

So beschloss der Europäische Rat 1993 die sogenannten Kopenhagener Kriterien, die vor einem Beitritt von den jeweiligen Ländern erfüllt werden müssen. Länder, die der Europäischen Union beitreten möchten, müssen also vor dem Beitritt über Institutionen verfügen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Menschen- und Minderheitenrechte schützen. Weiterhin müssen die Marktwirtschaften der Beitrittskandidaten dem Wettbewerbsdruck in der Europäischen Union standhalten können. Außerdem müssen die Länder die Pflichten der Mitgliedschaft erfüllen können, das heißt vor allem den rechtlichen Besitzstand (*Acquis communautaire*) übernehmen.¹ Mittlerweile sind diese Kopenhagener Kriterien in Teilen auch in das Primärrecht der Europäischen Union eingegangen. Dieser Beschluss definierte damit nicht nur die Voraussetzungen, sondern verstand sich auch als Reaktion auf die Befürchtungen vor einer Osterweiterung.

Die mittel- und osteuropäischen Länder wurden auf einen Schlag Mitgliedstaaten der Europäischen Union.² Dies war die Antwort auf eine historische Gelegenheit. Der Annäherungsprozess an die Europäische Union als solcher wirkte schon im Vorfeld des Beitritts als Reformmotor und -katalysator. Damit war die Erweiterungspolitik auch ein wesentlicher Stabilitätsfaktor für die gesamte Region. Auch hierauf gründet sich ihr Erfolg. Diesen Effekt gilt es nun auch für den Westlichen Balkan zu nutzen. Rückblickend sind jedoch auch Fragen und Probleme offen geblieben, aus denen Lehren für künftige Beitrittsprozesse gezogen wurden.

2004 wurde mit Zypern ein weiterhin noch nicht gelöster Regionalkonflikt mit in die Europäische Union aufgenommen. Die Europäische Union hat damit einen möglichen Hebel aus der Hand gegeben, mit dem sie auf die Lösung der Zypernfrage hätte einwirken können. Für künftige Erweiterungsschritte sollte grundsätzlich eine Beilegung regionaler Konflikte vor einem Beitritt angestrebt werden.

Vor allem der Beitritt Rumäniens und Bulgariens hat sowohl die Europäische Union als auch die Kandidaten vor viel größere Bewährungsproben gestellt als frühere Beitritte. Die Anforderungen an die gesellschaftliche Transformation und den Wandel der politischen Kultur wurden unterschätzt. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und gute Regierungsführung folgen eben mitnichten automatisch auf das Ende eines autoritären Regimes. Die Verwurzelung der Werte, für die die Europäische Union steht, ist vielmehr ein gesamtgesellschaftliches und langfristiges Projekt. Es bedarf einer aktiven Zivilgesellschaft, damit der Annäherungsprozess erfolgreich verläuft. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist ein solch tiefgreifender Wandel kaum vorstellbar.

Für die Staaten des Westlichen Balkans, denen die Europäische Union auf dem Europäischen Rat von Thessaloniki 2003³ eine Beitrittsperspektive eröffnet hat, gilt mindestens in gleichem Maße: Vergleichsweise gering ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit, schwache Verwaltungsstrukturen und Schwierigkeiten der Identitätsfindung in zumeist multiethnisch geprägten Staaten mit noch junger Nationalstaatstradition lassen sich nicht über Nacht bewältigen. Erhebliche Transformationsrückstände und das Wohlstandsgefälle zu Westeuropa kommen hinzu, verstärkt durch Korruption in all ihren Ausprägungen.

1 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat Kopenhagen 21./22. Juni 1993. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93.

2 Lediglich im Fall von Rumänien und Bulgarien entschied man sich für einen Aufschub des Beitritts um zwei Jahre. Zudem wurden diese beiden Länder einem speziellen Überprüfungsmechanismus für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie unterworfen.

3 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Thessaloniki). Tagung vom 19. und 20. Juni 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11638/03.

Auf die Erweiterungsmüdigkeit in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es ebenfalls keine einfache Antwort. Jedenfalls wurde es bislang versäumt, das eigene Interesse an der EU-Erweiterung als einem insgesamt funktionsfähigen Stabilisierungs- und Transformationsfaktor überzeugend zu vermitteln.

Wir dürfen EU-Erweiterung nicht lediglich als mechanisches Verfahren begreifen. Die EU-Annäherung und schließlich der Beitritt eines Landes bedeuten vielmehr einen komplexen gesellschaftlichen Wandel, der politisch und kommunikativ offensiv begleitet werden muss – in den Kandidatenstaaten, aber auch in der Europäischen Union. Daher ist es auch die Pflicht von Politik, immer wieder auf unser eigenes Interesse hinzuweisen, dass der Westbalkan bald zur Europäischen Union gehört – wenn denn die Voraussetzungen stimmen. Als Politiker müssen wir den Bürgerinnen und Bürgern unsere Politik, von deren Richtigkeit wir überzeugt sind, erläutern und dafür werben.

Nützlich ist dafür der Blick auf Slowenien und Kroatien. Denn es bleibt festzuhalten: Es gibt bereits erfolgreiche EU-Beiträge von Nachfolgestaaten des jugoslawischen Staatsverbandes. Als erste frühere Teilrepubliken des ehemaligen Jugoslawien, die der Europäischen Union bereits beigetreten sind, haben Slowenien und Kroatien für die übrigen Westbalkan-Staaten eine Vorbildrolle. Sie stellen unter Beweis, dass die Anforderungen für einen EU-Beitritt zwar aus gutem Grunde anspruchsvoll, aber durchaus zu bewältigen sind.

Die Europäische Union hat aus den bisherigen Erfahrungen Konsequenzen gezogen und ihre Strategie reformiert. Der neue Erweiterungsansatz, wie er für die Staaten des Westlichen Balkans nun Anwendung findet, strukturiert den Weg der EU-Annäherung klarer. Die wichtigsten Neuerungen⁴ sind die folgenden:

Erstens wird der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess den eigentlichen Beitrittsverhandlungen vorgeschaltet und das Beitrittsverfahren in Einzeletappen (vom Beitrittsantrag über den Erhalt des Kandidatenstatus und die Aufnahme von Verhandlungen bis hin zu deren Abschluss) gegliedert. Das strukturiert die EU-Annäherung des Westlichen Balkans in handhabbare und klar abgesteckte Wegstrecken. Dadurch streckt sich der Prozess, die umfangreichen notwendigen Reformen zu implementieren, zeitlich.

Zweitens wird auf die strikte Konditionalisierung der einzelnen Annäherungsetappen einschließlich einer gründlichen Überprüfung der Erfüllung der gesetzten Bedingungen deutlich mehr Wert gelegt als früher.

Drittens steht im Mittelpunkt des neuen Ansatzes die Rechtsstaatlichkeit – Korruptionsbekämpfung, Justizreform, Bürger- und Menschenrechte, einschließlich Meinungs- und Pressefreiheit, Umgang mit Minderheiten, einschließlich Roma, und auch sexueller Minderheiten (lesbische, schwule, bisexuelle, transgender, transsexuelle, intersexuelle Menschen). Den neuen Ansatz illustrieren die derzeit laufenden Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien: Die Verhandlungskapitel zu diesen Fragen (Kapitel 23 und 24) werden am Anfang geöffnet und die Reformen besonders intensiv begleitet. Das Gesamttempo der Verhandlungen richtet sich nach den Fortschritten, die in diesen zentralen Bereichen erzielt werden. Damit sind also die schwierigsten Fragen von Beginn an von den Regierungen der Beitrittsländer anzugehen. Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung legen auf diesen Ansatz aus gutem Grund ganz besonderen Wert. So wird verhindert,

4 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 14./15. Dezember 2006. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 16879/06; Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Brüssel, 5. Dezember 2011.

dass eher technische Bereiche des Acquis erfolgreich zu Ende verhandelt werden, ohne dass in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sowie Menschen- und Grundrechte Fortschritte zu verzeichnen sind.

Doch – viertens – nicht erst bei Verhandlungsaufnahme werden kritische Fragen wie zur Unabhängigkeit der Justiz, zu politischem Willen bei der Bekämpfung von Korruption und Nepotismus, zur Durchschlagskraft der dafür zuständigen Behörden, zur Medienfreiheit oder zur Gleichstellung der Geschlechter gestellt. Bereits während des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses wird diesem Themenfeld großer Raum gegeben, sodass die Länder nicht unvorbereitet in die Verhandlungen von Kapitel 23 und 24 gehen. Diese Kapitel bleiben den gesamten Verhandlungsprozess über geöffnet, um den damit verbundenen Reformhebel die gesamten Verhandlungen über nutzen zu können.

Fünftens wird auf gutnachbarschaftliche Beziehungen, regionale Zusammenarbeit und Beilegung regionaler Konflikte großer Wert gelegt. Deshalb nimmt der Normalisierungsprozess mit Kosovo in den Verhandlungen mit Serbien einen so prominenten Platz ein.

Diese Neuerungen zeigen einerseits, dass die Europäische Union aus früheren Beitrittsprozessen gelernt hat, führen aber andererseits auch zu Kritik. Die aktuellen Kandidatenstaaten fühlen sich im Vergleich zu früheren Beitrittsländern benachteiligt. Sie empfinden den Prozess als überlang, bevormundend und außerordentlich technisch und komplex. Auf den ersten Blick kann tatsächlich der Eindruck entstehen, dass die Hürden auf dem Weg nach Brüssel für den Westlichen Balkan im Vergleich zu früheren Beitrittskandidaten zugenommen haben. Dieser Eindruck täuscht. Die Anforderungen für einen EU-Beitritt sind durch die Kopenhagener Kriterien für alle gleich definiert. Aber der Weg zur Beitrittsreife ist je nach Ausgangssituation unterschiedlich.

Die Westbalkan-Staaten, die sich alle klar für die Europäische Union entschieden haben, brauchen weiterhin jede Ermutigung. Keine Frage: Der Weg, der vor ihnen liegt, ist beschwerlich. Die ökonomische, politische und gesellschaftliche Transformation ist eine Herkulesaufgabe, aber sie lohnt sich allemal. Wie sollen neue Mitgliedstaaten ohne funktionierende Privatwirtschaft im Binnenmarkt bestehen können? Vor allem aber ist die Europäische Union eben nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern vor allem eine Werteunion. Da kann gelegentlich Frust entstehen, wenn es für viele anscheinend nicht substanziell vorangeht. Das ist zwar nachvollziehbar, dennoch bleibt der Strategiewechsel völlig richtig.

In den Beitrittsländern muss daher immer wieder erläutert werden, dass jedes neue Mitglied dazu in der Lage sein muss, erfolgreich an der Gestaltung europäischer Politik mitzuwirken und auch im wirtschaftlichen Wettbewerb in Europa zu bestehen. Diese ‚Europa-Fitness‘ aber bedarf grundlegender, langwieriger Reformen. Eine sich selbst tragende und verstärkende Dynamik von Reform und Reformersfolg muss auf dem Westbalkan noch entstehen. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger der Westbalkan-Staaten an ihre Regierungen konvergieren hier durchaus mit denen der Europäischen Union.

Zwei Punkte müssen deshalb klar sein: Erstens haben die Länder des Westlichen Balkans eine ganz klare Beitrittsperspektive, sofern und sobald die Kriterien erfüllt werden. Die Europäische Union wird folglich um weitere Mitglieder wachsen. Zweitens: Wann dies der Fall sein wird, hängt im Wesentlichen von den Beitrittskandidaten selbst ab. Je zügiger Reformen angepackt werden, desto rascher können die Kandidaten beitreten. Es liegt maßgeblich in den Händen der politisch und wirtschaftlich Verantwortlichen sowie der Zivilgesellschaften in den Kandidatenländern, ob sie bereit und in der Lage sind, die Voraussetzungen für einen Beitritt zu erfüllen.

Das serbische Beispiel

Kaum ein aktuelles Beispiel zeigt besser die Licht- und Schattenseiten der angepassten Erweiterungsstrategie auf als das Serbiens: Serbien erhielt 2012 den Kandidatenstatus. Im Januar 2014 wurden offiziell die Verhandlungen aufgenommen.

Nach dem neuen Ansatz werden in den Verhandlungen mit Serbien die Kapitel 23 und 24, die sich mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit befassen, sowie das im Falle Serbiens ebenso wichtige Kapitel 35 zum Normalisierungsprozess mit Kosovo früh behandelt. Dieses Vorgehen hat der Rat einstimmig beschlossen.⁵ Auch das Europäische Parlament bekräftigte jüngst in einer Entschließung zu Serbien,⁶ dass die Kapitel 23 und 24 in einem frühen Stadium der Verhandlungen behandelt werden sollen.

In Deutschland, wo die Bevölkerung besonders erweiterungskritisch ist, hat sich das Parlament intensiv mit der Neuausrichtung der Erweiterungsstrategie befasst.

Frakitionsübergreifend wurde die Bedeutung von Kapitel 23 und 24 sowie 35 für den Beitrittsprozess Serbiens hervorgehoben und somit der Strategiewechsel der Europäischen Union begrüßt.⁷

Der Bundestag hat gar die Öffnung der drei Kapitel zu Beginn gefordert. An diese Haltung des Parlaments fühlt sich die Bundesregierung gebunden. Es stehen also gleich am Anfang der Verhandlungen besonders sensible und schwierige Bereiche auf der Tagesordnung und nicht – wie bei früheren Erweiterungen – eher technische, binnenmarktrechtliche Fragen oder ein klassischer Eisbrecher wie die Kulturpolitik. Für die Öffnung dieser Kapitel müssen bereits Bedingungen erfüllt sein. Im Falle der Kapitel 23 und 24 sind dies umfassende, nachhaltige Aktionspläne, die den Weg zur Erfüllung aller Anforderungen im Bereich dieser Kapitel vorzeichnen – unterlegt mit Zeitplänen und Vorstellungen zu notwendigen Verwaltungskapazitäten und Ressourcen. Folglich ist die Erstellung eines solchen Aktionsplans durchaus anspruchsvoll. Auch kann er nicht von einer zuständigen Behörde allein erarbeitet werden. Erforderlich ist vielmehr eine konstruktive Kooperation aller Ministerien und Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich Teilaspekte fallen. Es wird erwartet, dass das Parlament und die Zivilgesellschaft intensiv eingebunden werden. Ein solcher Aktionsplan wird daher nicht über Nacht geschrieben. Er stellt sicher, dass schon vor der Öffnung des entsprechenden Kapitels die Weichen gestellt sind und spart später Zeit. Das neue Verfahren führt aber auch dazu, dass 1,5 Jahre nach Beginn der Verhandlungen mit Serbien noch kein einziges Kapitel geöffnet werden konnte.

5 Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Brüssel, 17. Dezember 2013; Rat der Europäischen Union: Konferenz über den Beitritt zur Europäischen Union – Serbien. Allgemeine Haltung der Europäischen Union: Ministertagung zur Eröffnung der Regierungskonferenz über den Beitritt Serbiens zur Europäischen Union, Brüssel, 21. Januar 2014, AD 1/14 CONF-RS1.

6 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. März 2015 zu dem Fortschrittsbericht über Serbien 2014 (2014/2949 (RSP)), P8_TA-PROV(2015)0065.

7 Vgl. Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Serbien zur Europäischen Union und zur Empfehlung von Europäischer Kommission und Hoher Vertreterin vom 22. April 2013 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, Drucksache 17/14108; Deutscher Bundestag: Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zu den Ergebnissen des G8-Gipfels und zum Europäischen Rat am 27./28. Juni 2013 in Brüssel, Drucksache 17/14144; Deutscher Bundestag: Entschließungsantrag der Abgeordneten Manuel Sarrazin et al. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zu den Ergebnissen des G8-Gipfels und zum Europäischen Rat am 27./28. Juni 2013 in Brüssel, Drucksache 17/14147.

Die serbische Regierung möchte jedoch den teilweise schmerzhaften Wirtschaftsreformen, die mit der Europäischen Union in Verbindung gebracht werden, sichtbare Fortschritte im Beitrittsprozess an die Seite stellen. Deshalb drängt die serbische Regierung seit geraumer Zeit auf eine Kapitelöffnung.

Deutschland unterstützt den serbischen EU-Beitritt. Es ist wünschenswert, dass zeitnah ein erstes Verhandlungskapitel geöffnet werden kann. Die Zustimmung zur Europäischen Union soll nicht gedämpft, sondern im Gegenteil gefördert werden. Wie kann also die Motivation der Bevölkerung erhalten werden?

Eine klare und offene Kommunikation über die Voraussetzungen für den nächsten EU-Annäherungsschritt ist hierbei entscheidend. Glücklicherweise spricht viel dafür, dass uns dies alles in allem gar nicht so schlecht gelingt. Umfragen, die eine angeblich sinkende Zustimmung der Bevölkerung zur EU-Integration Serbiens nahelegen, sind mit Vorsicht zu genießen. Umfragen von Gallup im Auftrag der EU-Delegation zeigen einen anderen Trend: Gallup konstatiert über die vergangenen Monate sogar eine zunehmende Unterstützung des EU-Beitritts.⁸

Die Regierungen der Kandidatenländer müssen der uns nicht unbekannten Versuchung widerstehen, die notwendigen Reformen als Brüsseler Joch zu vermarkten, sondern als notwendige Elemente einer Transformation, die zum Wohle der Bevölkerung und nicht allein der Europäischen Union ist. Ferner sollte vermieden werden, unrealistische Erwartungen zu wecken. Stattdessen muss die tatsächliche positive Rolle der Europäischen Union, beispielsweise die EU-Unterstützung bei der Bewältigung der Hochwasserkatastrophe 2014, öffentlich gemacht werden.

Haltungen und Erwartungen

Die Erweiterung der Europäischen Union liegt nicht nur im Interesse der Staaten des Westbalkans, sie liegt auch im Interesse der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Die geopolitische Lage, das außen- und sicherheitspolitische Umfeld Europas, ist deutlich unsicherer geworden. Das Ziel eines stabilen, friedlichen und demokratischen Europas wird daher immer wichtiger. Dieses Europa ist erst vollendet, wenn auch die Staaten des Westbalkans dazugehören. Wenn die Staaten dieser Region am Ende eines erfolgreichen Beitrittsprozesses Teil der Europäischen Union werden, dann profitieren auch wir davon, weil es sich um sichere, stabile, demokratische Länder handeln wird. Auf diese Zusammenhänge immer wieder hinzuweisen, ist auch die Pflicht von Politik.

Eines muss jedoch klar sein: Wer in der Europäischen Union ist oder Mitglied werden möchte, ist nicht neutral, sondern hat selbstbestimmt eine strategische Entscheidung gefällt. Alle Staaten des Westlichen Balkans haben diese Wahl für eine Zukunft in der Europäischen Union getroffen. Die Europäische Union hat eine gemeinsame Haltung und dazu gehört die Bereitschaft, sich auf eine gemeinsame Position auch in der Außen- und Sicherheitspolitik zu verständigen, aktuell beispielsweise zu den Ereignissen in der Ukraine und dem Verhalten Russlands. Das bedeutet keineswegs, dass besondere historische, kulturelle, wirtschaftliche und politische Beziehungen zu einem anderen Land wie Russland gekappt werden. Auch Deutschland hat trotz Sanktionen seine Beziehungen zu Russ-

8 September 2014: 47 Prozent; März 2015: 47 Prozent; April 2015: 59 Prozent. Vgl. TNS Medium Gallup: Attitudes of Serbian citizens towards EU integrations. Public opinion poll, März 2015, abrufbar unter: http://europa.europa.eu/wp-content/uploads/sites/2/2015/05/Press_ENG_TNSMG_EUD_Opinion-poll-w1-2015.pptx (letzter Zugriff: 20.7.2015).

land nicht auf Eis gelegt. Ganz im Gegenteil möchte Deutschland weiter mit Russland und der russischen Führung reden. Es darf aber niemals der Eindruck entstehen, als würde die Nähe zu Russland gegen die Nähe zur Europäischen Union ausgespielt. Unsere Politik zielt gerade nicht auf Trennlinien, sondern auf Kooperation. So gilt auch für die Staaten des Westbalkans, dass sie gute Beziehungen zu Russland pflegen können, auch wenn sie eine EU-Mitgliedschaft anstreben. Niemand käme auf die Idee, Finnland mit seiner 1.300 Kilometer langen Grenze zu Russland müsse seine Beziehungen einstellen. Das finnische Beispiel zeigt: Beides geht, das Mittragen einer unbedingt erforderlichen einheitlichen EU-Position sowie die Beibehaltung von Beziehungen.

Auch von den Beitrittskandidaten erwartet die Europäische Union, sich den EU-Positionen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Zuge ihrer Annäherung zunehmend anzupassen. Gerade wenn es um grundlegende gemeinsame Werte der Union geht, muss ein Bekenntnis zu diesen Werten eindeutig sein. Dies wird aktuell besonders an der Positionierung zum Ukraine-Russland-Konflikt und der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim deutlich. Zu den unverzichtbaren Fundamenten der Europäischen Union gehören der Respekt für die Normen und Werte des Völkerrechts, darunter ganz besonders die Unverletzlichkeit der Grenzen in Europa, sowie der Verzicht auf Gewaltanwendung in zwischenstaatlichen Beziehungen. In diesen Fragen kann es keine ‚neutrale Position‘ für einen Staat geben, der zu Europa gehören will. Unter den Westbalkan-Staaten ist es vor allem Montenegro, das mit seiner uneingeschränkten Übernahme der EU-Positionen zur Ukraine-Krise seinen klaren europäischen Wertekompass demonstriert hat.

Und wie steht es um die Rolle Deutschlands? Um die Wahrnehmung Deutschlands in den Ländern des Westlichen Balkans zu begreifen, genügt ein Blick in die European Foreign Policy Scorecard des European Council on Foreign Relations.⁹ Diese bestätigt den Eindruck, der in Gesprächen und auf Reisen entsteht: Deutschland wird als zentraler Akteur wahrgenommen.

Deutschland ist bereit, Verantwortung zu übernehmen, Anstöße zu geben sowie Unterstützung anzubieten. Aber eines darf dabei nicht vergessen werden: Der Erweiterungsprozess ist eine europäische Angelegenheit und setzt somit Teamplay der 28 Mitgliedstaaten voraus. Es gilt das Prinzip der Einstimmigkeit, was die Verfahren übrigens nicht unbedingt beschleunigt. Dennoch kann Deutschland bei der EU-Erweiterungspolitik selbstverständlich Akzente setzen und Anliegen vorantreiben. Gute Beispiele hierfür sind die Initiative zur Dynamisierung der EU-Annäherung Bosnien und Herzegowinas sowie die Berliner Westbalkan-Konferenz im August 2014.

Konkrete Angebote an die Region

Wie soll unsere Unterstützung und Solidarität mit den Westbalkan-Staaten konkret untermauert werden? Wie können wir die Erweiterungsdynamik beibehalten und die Zustimmung der Bevölkerungen sowohl in den Beitrittsländern als auch den Mitgliedsländern aufrechterhalten?

Mit dem Fokus auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist auch der sozioökonomische Faktor stärker in den Blick zu nehmen.¹⁰ Der sozioökonomische Ansatz ist aus dreierlei

⁹ Vgl. European Council on Foreign Relations: European Foreign Policy Scorecard 2015, London 2015.

¹⁰ Vgl. Svetlana Cenić/Ardian Hackaj/Amer Kapetanović/Maria Eleni Koppa/Gazmend Qorraj/Dušan Spasojević/Dragan Tevdovski/Daliborka Uljarević: Social Cohesion at the Centre. A New Initiative for Stability and Prosperity in the Western Balkans, Friedrich-Ebert-Stiftung: Perspective, Juni 2015.

Gründen von besonderer Bedeutung. Erstens soll die Bevölkerung vom Annäherungsprozess profitieren. Zweitens erleben wir auf der anderen Seite derzeit innerhalb der Europäischen Union, was Divergenzen und Ungleichgewichte mit dem inneren Gefüge und der Solidarität anrichten können. Drittens steht die stärkere Beachtung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nicht im Widerspruch zum Strategiewechsel. Im Gegenteil: Das Fehlen verlässlicher rechtlicher Grundlagen und transparenter Governance-Strukturen sind ein Haupthindernis für wirtschaftliche Tätigkeit und Investitionen.

Zuletzt offenbarten auch die enorm angestiegenen Asylbewerberzahlen aus den Ländern des Westlichen Balkans, dass insbesondere junge Menschen keine Perspektive in ihrer Heimat sehen. Die wirtschaftliche Not und sozioökonomische Aussichtslosigkeit treiben sie in nahezu aussichtslose Asylverfahren.

Zwei Vorschläge hat die Bundesregierung gemeinsam mit europäischen Partnern im vergangenen Jahr deshalb auf den Weg gebracht. Sie sind weit mehr als eine bloße Wiederholung des seit ‚Thessaloniki‘ bestehenden Beitrittsversprechens, sondern es handelt sich vielmehr um konkrete Angebote mit direkten positiven Auswirkungen.

Zunächst wurde mit der Westbalkan-Konferenz im August 2014 in Berlin ein neues Kapitel regionaler Zusammenarbeit geöffnet. Es gibt kaum eine andere Region in Europa, die so viele Staaten auf so engem geografischen Raum umfasst und die daher so abhängig von funktionierender Regionalkooperation ist, wie der Westliche Balkan. Dabei geht es auch um ganz simple Dinge wie Verkehrsanbindungen. Wer von Skopje nach Sarajevo reisen möchte, benötigt mit dem Flugzeug derzeit neun Stunden, da es keine Direktverbindung gibt. Dass die Westbalkan-Staaten das Thema Verbindungen („connectivity“) ins Zentrum gerückt haben, war daher eine folgerichtige Wahl. Der Ausbau von Verkehrs- und Energienetzen und deren Anbindung an europäische Netze wird die ganze Region nach vorne bringen, nicht zuletzt weil die Infrastruktur Voraussetzung für weitere Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung ist. „Connectivity“ hat aber auch eine bedeutende zwischenmenschliche Dimension. Den Austausch, vor allem der jüngeren Generation, unter den Westbalkan-Staaten zu erleichtern, wird ein Beitrag zu besserer regionaler Kooperation sein. Im August 2015 findet die Folgekonferenz in Österreich statt. Entscheidend und Erfolg versprechend an diesem Ansatz ist, dass er auf konkrete Ergebnisse ausgerichtet ist und als Prozess verstanden wird, den Deutschland und die anderen beteiligten europäischen Partner kontinuierlich weiter begleiten werden.

Dass der EU-Beitritt nicht nur Ziel der einzelnen Länder, sondern eben der gesamten Region ist, wirkt sich wohltuend auf die bilateralen Beziehungen im ganzen Westbalkan aus. So motivierte auch das gemeinsame Ziel einer EU-Mitgliedschaft Belgrad und Priština zur Unterzeichnung der historischen Normalisierungsvereinbarung von April 2013. Bei ihrer Umsetzung sind bereits bedeutende Schritte gelungen, die den Zugang der kosovarischen Institutionen zum Norden des Landes vergrößert und die Möglichkeiten politischer Partizipation der Kosovo-Serben im kosovarischen Staat gestärkt haben. Die fragile ungeklärte Situation im Norden Kosovos konnte damit auf den Weg zur Stabilität gebracht werden. Jetzt gilt es, die noch bestehenden Lücken in der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen zu schließen und auf dem Weg zu einer umfassenden Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo weiter voranzuschreiten. Dann wird hoffentlich auch sehr bald das oben erwähnte diesbezügliche Verhandlungskapitel in den Beitrittsverhandlungen mit Serbien geöffnet werden können.

Die Initiative zur Revitalisierung des Reformprozesses in Bosnien und Herzegowina ist eine weitere konkrete Initiative, die Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier ge-

meinsam mit seinem britischen Amtskollegen Philip Hammond auf den Weg gebracht hat. Ziel ist es, die Reformhebel der Europäischen Union wieder nutzbar zu machen, indem der EU-Annäherungsprozess deblockiert wird. Dabei bleibt der konditionsbasierte Ansatz des EU-Annäherungsprozesses erhalten. Die Konditionen ändern sich nicht, lediglich ihre Abfolge. Als ersten Schritt gingen die relevanten Parteiführer sowie das Parlament in Bosnien und Herzegowina eine unwiderrufliche Selbstverpflichtung auf sozioökonomische und auch institutionelle Reformen ein, die im Laufe der kommenden Jahre eine Funktionalisierung des Staates im Sinne einer EU-Tauglichkeit herbeiführen.

Daraufhin wurde am 1. Juni 2015 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in Kraft gesetzt. Die Selbstverpflichtung enthält auch die Zusage, dass Bosnien und Herzegowina zusammen mit der Europäischen Union eine erste Reformagenda ausarbeitet, die kurzfristig umgesetzt werden soll. Diese Reformagenda wurde am 27. Juli 2015 von der politischen Führung Bosniens und Herzegowinas verabschiedet. Sie enthält insbesondere sozioökonomische Reformen, aber auch Reformen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung. Substanzielle Fortschritte bei der Umsetzung der Reformagenda sind Voraussetzung, damit der Europäische Rat einen Beitrittsantrag Bosniens und Herzegowinas prüft.

Ein besonderes Augenmerk liegt auch auf den Entwicklungen in der EJR Mazedonien, deren EU- wie NATO-Annäherung faktisch in Folge des Namenskonflikts mit Griechenland seit Jahren blockiert sind. Ein Staat des Westlichen Balkans nach dem anderen hat die EJR Mazedonien, die bereits 2005 den Kandidatenstatus erhielt, überholt, zuletzt 2014 Serbien mit der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Es wäre daher wünschenswert, der Namensstreit würde endlich gelöst, er ist aber derzeit nicht das drängendste Problem. Innenpolitisch hat sich die Situation, gerade was die Rechtsstaatlichkeit angeht, in den Jahren der blockierten EU-Annäherung deutlich verschlechtert, bis hin zur derzeitigen, seit Februar 2015 andauernden, innenpolitischen Krise.

Die Überwindung dieser Krise ist jetzt für die Europäische Union prioritär. Die mazedonischen Parteiführer haben in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union Reformprioritäten aufgestellt, die nun angegangen werden. Die Krise in der EJR Mazedonien erinnert uns an die Fragilität auf dem Westlichen Balkan, aber zeigt auch gleichzeitig die Stärke des Hebels Erweiterungspolitik. Denn nur dank dieses Hebels konnte die Vermittlung durch die Europäische Union und Kommissar Johannes Hahn überhaupt Aussicht auf Erfolg haben. Diese Krise zeigt jedoch auch einmal mehr, wie wichtig es ist, dass die Europäische Union sich zu gegebener Zeit verstärkt mit dem mazedonischen EU-Annäherungsprozess auseinandersetzen muss. Dabei gilt es insbesondere, offene Fragen anzugehen und nach Wegen zu suchen, um die Reformanreize der Erweiterungspolitik wieder zu nutzen.

Dies führt uns auch vor Augen: Die Erweiterungspolitik ist nach wie vor ein sehr schlagkräftiges Instrument der europäischen Außenpolitik. Die europäische Perspektive bietet den besten Reformhebel zur Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Verbesserung des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens in den Beitrittsstaaten. Diese Reformen sind im besten Interesse der Menschen auf dem Westlichen Balkan. Stabilität und wachsender Wohlstand dort sind im gemeinsamen Interesse von uns allen. Reformen lohnen, auch wenn sie anfangs oft schmerzhaft für weite Teile der Bevölkerung sind.

Umso wichtiger sind Initiativen wie die Berliner Westbalkan-Konferenz vom August 2014, deren Nachfolgekonzferenz im August 2015 in Wien bereits konkrete Ergebnisse in so wichtigen Bereichen wie Infrastrukturausbau und Jugendaustausch verbuchen konnte. Diese konkreten Ergebnisse sind essenziell wichtig für eine Region, die – im Griff der

schlimmen Geschichte der jüngsten Balkan-Kriege – in den vergangenen Jahrzehnten vielfach vergessen zu haben schien, was sie verbindet. Ebenso entscheidend ist aber das Signal der Unterstützung, das von Berlin ausging. Hinter der Symbolik steht: Europas Teilung wird erst dann überwunden sein, wenn auch die Länder des Westlichen Balkans Teil der Europäischen Union sind.

Die Europäische Union als transformative und emanzipatorische Kraft

Die Europäische Union wirkt nicht nur als Stabilitätsanker, sondern vielmehr auch als transformative und emanzipatorische Kraft. Die Erweiterungspolitik wirkt als Hebel für die Transformation der Länder des Westlichen Balkans. Die Entscheidung der Länder des Westlichen Balkans, zur Europäischen Union gehören zu wollen, ist selbstbestimmt und macht die Attraktivität der Europäischen Union deutlich.

Doch es bedarf der Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit der Europäischen Union, um dieses Momentum zu erhalten und zu verstetigen. Zwischenzeitlich scheinen eben auch andere Modelle wirtschaftlichen Erfolg und Sicherheit zu versprechen, doch ohne die für Europa charakteristische Verknüpfung von Frieden, Freiheit, Demokratie, Wohlstand und Solidarität. Längst engagieren sich auch andere Akteure wie beispielsweise China auf dem Westbalkan und locken mit Investitionen, die nicht mit Konditionalitäten verbunden sind. Zu Recht verweist das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung darauf, dass auch die Zusammenarbeit mit Akteuren wie China nicht gegen die langfristigen Ziele der Europäischen Union verstoÙen darf. Die Europäische Union ist eben mehr als ein Gemeinsamer Markt, sie ist eine einzigartige Wertegemeinschaft, aus der auch ein Gesellschaftsmodell folgt. Hier sind auch wir und die anderen Mitgliedstaaten selbst gefordert. Denn dieses Modell ist mitnichten ein Selbstläufer. Vielmehr muss es nach innen gelebt werden, um nach auÙen selbstbewusst eingefordert werden zu können. Damit die Europäische Union ein Erfolgsmodell und die Erweiterungspolitik ein wirksamer Hebel bleiben, müssen auch wir unsere Hausaufgaben machen und die Europäische Union reformieren. Nur so kann neues Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger wachsen, ohne das die Europäische Union nicht zu bestehen vermag.