

## Deutschland, Frankreich und der Balkan: Perspektiven der EU-Integration

*Jay Dharmadhikari und Manuel Feifel*<sup>1</sup>

Die Begriffe „Balkan“ oder „Balkanstaat“ werden in Geografie, Politik, Soziologie oder Kultur- und Sprachwissenschaften unterschiedlich ausgelegt. Unterschwellig schwingt in ihnen die Erinnerung an ethnische Konflikte, Massaker, die Vertreibung von Bevölkerungsgruppen, die Balkankriege (1912-1913) und die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien von 1991 bis 1999 mit. Die Bezeichnungen „Westbalkan“ oder „westlicher Balkan“ haben erst seit dem EU-Gipfel in Zagreb im Jahr 2000 Eingang in den Sprachgebrauch gefunden. Sieben Staaten werden heute zu dieser Gruppe gezählt: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Montenegro, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (offizielle Bezeichnung des Landes seit Aufnahme in die Vereinten Nationen 1993 bis zur Lösung des Namensstreits mit Griechenland). Noch während des Kosovo-Kriegs im Jahr 1999 wurde die Region vorwiegend als Südosteuropa bezeichnet. Allen Staaten des Westbalkans wurde auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki im Jahr 2003 eine „europäische Perspektive“ eröffnet, die seitdem wiederholt bekräftigt wurde. Diese „europäische Perspektive“ bedeutet, dass grundsätzlich alle Staaten der Region zu einem noch nicht bestimmten Zeitpunkt der EU beitreten können. Kroatien, das auf dem Weg zum EU-Beitritt weit fortgeschritten ist, bezeichnet sich selbst nicht als Balkanstaat. Die Türkei hingegen schon, wohl in der Hoffnung, ihren EU-Beitrittsprozess mit jenem der Staaten des Westbalkans zu verknüpfen. Im geografischen Sinn gehört auch Bulgarien, das 2007 EU-Mitglied wurde, zum Balkan, da große Teile des Balkangebirges auf seinem Staatsgebiet liegen.

Als Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina in den Jahren 1991 und 1992 ihre Unabhängigkeit erklärten, vertraten Deutschland und Frankreich unterschiedliche Positionen: Anders als Paris erkannte Berlin die Staaten sofort an. Dieser deutsch-französische Dissens hatte Folgen: Er führte zur Spaltung der EU, die damals gerade im Begriff war, mit dem Maastricht-Vertrag eine neue Stufe der Integration zu erreichen, sowie zu deren politischer Machtlosigkeit in der Jugoslawien-Krise. Diese konnte schließlich erst durch die diplomatische und militärische Intervention der USA in Bosnien-Herzegowina (1995) und im Kosovo (1999) eingedämmt werden. Auch zehn Jahre nach dem Ende des Kriegs gegen Serbien und der Entmachtung von Slobodan Milosevic (2000) bleibt die EU in der Frage des Kosovo gespalten: Fünf Mitgliedsstaaten verweigern weiterhin die Anerkennung der Unabhängigkeit der ehemaligen serbischen Provinz, die im Jahr 2008 erklärt wurde, und die laut des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 22. Juli 2010 nicht gegen das Völkerrecht verstößt. Die EU hält sich auch bei anderen zentralen Fragen der Souveränität und der Sicherheit im westlichen Balkan im Hintergrund (Staatsaufbau und Stabilität in Bosnien-Herzegowina, Fragen der Identität in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Grenzen sowie Rechte der Minderheiten in allen Teilen des ehemaligen Jugoslawiens). Dies ist umso überraschender, als die EU in genau dieser Region ihre ersten Erfahrungen in der Gemeinsamen Außen- und

---

<sup>1</sup> Jay Dharmadhikari ist Diplomat in der französischen Botschaft in Berlin. Manuel Feifel ist Attaché bei der Vertretung der Regierung von Québec in Berlin. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Sicherheitspolitik (GASP) und in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP/GSVP) gesammelt hat.

Alle sieben Westbalkan-Staaten verfolgen das Ziel der „europäischen Perspektive“, die zuletzt am 2. Juni 2010 beim Ministertreffen in Sarajewo bekräftigt wurde. Die Bedingungen, die die Staaten vor dem Beitritt zur EU erfüllen müssen, entsprechen dabei im Prinzip den Kopenhagen-Kriterien von 1993. Verändert haben sich aber das Vorgehen und die Erwartungen, insbesondere durch die Erfahrungen der EU-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007. Seitdem ist die Herangehensweise zurückhaltender und von größerer politischer Opportunität geprägt. So zeichnet sich ein Konsens für einen meritokratischen Ansatz ab, dem sich auch Berlin und Paris anschließen: Demnach sollen die Staaten im Regatta-Prinzip beitreten, entsprechend ihrer jeweiligen Fortschritte, und nicht in einem Block, wie bei der Erweiterung 2004. Demnach dürfte Kroatien, dessen Beitrittsverhandlungen bereits weit gediehen sind, der EU vor den anderen Staaten der Region beitreten. Berlin und Paris wollen nicht, dass Fragen wie die Souveränität von Bosnien-Herzegowina oder bilaterale Streitigkeiten wie der Status des Kosovo, der Namensstreit um Mazedonien oder Grenzfragen erst nach einem EU-Beitritt gelöst werden. So erklärte der französische Außenminister bei einer Reise nach Belgrad im März 2010 zum Beispiel, dass die Regelung der serbisch-kosovarischen Koexistenz zwar keine Vorbedingung für einen Beitritt sei, parallel zum Beitrittsprozess jedoch ein Kompromiss gefunden werden müsse. Für Berlin und Paris handelt es sich hierbei um einen Anreiz für beide Seiten, die grundlegenden Fragen ihres Zusammenlebens als potentielle EU-Mitglieder zu lösen, um damit ein politisch günstiges Umfeld für den Fortschritt ihrer EU-Beitrittsgesuche zu erreichen.

Der Prozess bis zum EU-Beitritt ist eher politischer als technischer Natur. Dies illustriert eine Entscheidung des Europäischen Rats im Oktober 2010. Erst nach schwierigen Verhandlungen der Außenminister wurde beschlossen, den serbischen Beitrittsantrag zur Stellungnahme an die Europäische Kommission weiterzuleiten. In den Diskussionen ging es insbesondere um die Frage, wie gut Serbien mit seinen Nachbarn sowie mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien kooperiert. Die EU erwartet, dass Belgrad die Verfolgung von Kriegsverbrechern, die noch flüchtig sind oder gegen die bereits ein Prozess läuft, unterstützt. Die EU fördert ihrerseits die regionale Zusammenarbeit. Hauptinstrument dafür ist der Kooperationsrat für Südosteuropa, der seit 2008 den Stabilitätspakt für Südosteuropa abgelöst hat. Ganz im Sinne der Monnet-Methode soll der Kooperationsrat das Bewusstsein für gegenseitige Abhängigkeiten entwickeln und effektive Solidarität zwischen den Beitrittskandidaten fördern. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, hat darüber hinaus ihre Vermittlungsdienste angeboten. Insbesondere will sie den Dialog zwischen Serbien und Kosovo erleichtern und damit eine Lösung der Frage der Koexistenz beider Staaten mit Blick auf deren späteren EU-Beitritt erreichen. Sie stützt sich dabei auf ihre Kompetenzen nach dem Lissabon-Vertrag sowie auf die Resolution 64/298 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 9. September 2010.

Trotz aller Beteuerungen ihrer „europäischen Perspektive“ liegt vor den Ländern des Westbalkans noch ein langwieriger Beitrittsprozesses mit unsicherem Ausgang. Die große Gefahr dabei ist, dass sich im Westbalkan eine „Beitrittsmüdigkeit“ ausbreiten könnte, die die Staaten vom Weg, den die EU wünscht, abbringt. Und dieses Risiko ist in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 größer denn je. So traf die Krise die Staaten des westlichen Balkans mit

voller Wucht, was es ihnen zusätzlich erschwert, die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen. Gleichzeitig hält eine wachsende Zahl von europäischen Entscheidungsträgern die Südost-Erweiterung der EU für weniger dringlich als die Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007. Die Führungseliten im Balkan müssen ihrerseits die unterschiedlichen Einflüsse weiterer externen Akteure abwägen (USA, Russland, Türkei, Saudi-Arabien, etc.). Einige dieser Akteure sehen in einer Annäherung zwischen der EU und dem Westbalkan auch für sich einen Vorteil, zum Beispiel, um das eigene Beitrittsgesuch zu unterstützen (Türkei) oder um die innereuropäische Machtbalance zu den eigenen Gunsten zu verschieben (Russland).

Was können Deutschland und Frankreich, deren Balkan-Politik wie erwähnt große Konvergenzen aufweist, in diesem Kontext tun, um dem Risiko einer „Beitrittsmüdigkeit“ entgegenzutreten und um die Glaubwürdigkeit einer „europäischen Perspektive“ gegenüber den West-Balkanstaaten zu stärken? Da sich innerhalb der EU ein Konsens herausbildet, in dem den Kopenhagener Kriterien höchste Priorität beigemessen wird, scheint es wenig lohnenswert, den Beitrittsprozess durch neue deutsch-französische Initiativen beschleunigen zu wollen. Nützlich könnte es jedoch sein, einerseits neuen Schwung in den Beitrittsprozess zu bringen, um damit der Gefahr zu begegnen, dass einzelne Länder vom Weg in die EU abkommen oder die ganze Region erneut destabilisiert wird. Andererseits sollten die Etappen bis zum EU-Beitritt sowie die nötigen Vorbedingungen noch klarer herausgestellt werden, und zwar gegenüber den Regierungen wie auch den Bevölkerungen der Westbalkan-Länder. Damit böte sich auch die Chance, dass sich die Menschen der Region den Beitrittsprozess noch stärker selbst zu Eigen machen.

So könnten Berlin und Paris gemeinsam eine „Roadmap für den Westbalkan“ erarbeiten und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik vorschlagen. Folgende zentrale Elemente könnten darin enthalten sein:

- erstens sollte die Umsetzung der Visa-Liberalisierung für alle Westbalkan-Staaten mit Ausnahme des Kosovo mit Nachdruck verfolgt werden; dadurch wird der menschliche Austausch erleichtert und der Beitrittsprozess greifbar;
- zweitens könnten sich Berlin und Paris zu Fürsprechern einer schnellen Zuerkennung des Beitrittskandidatenstatus für alle Staaten des Westbalkans machen; dadurch würde die Glaubwürdigkeit der „europäischen Perspektive“ untermauert. Deutschland und Frankreich stehen im Westbalkan zunehmend im Verdacht, den Beitrittsprozess verlangsamen oder den Beitritt ganz verhindern zu wollen, und hierfür die Beitrittskriterien als Vorwand zu benutzen. Sprächen sich beide Länder für den Kandidatenstatus der Staaten des westlichen Balkans aus, sendeten sie damit das starke Signal an die Bevölkerungen und an die Führungsschichten dieser Staaten, dass eine weitere EU-Integration tatsächlich gewollt ist;
- im Fall des Kosovo sollte die Visa-Liberalisierung und die Zuerkennung des Status als Kandidatenland ein Instrument bleiben, mit dem die EU Anreize bieten kann, um Fortschritte in den direkten Verhandlungen zwischen Serbien und Kosovo zu erreichen (Abkommen über Zölle und zur Investitionsförderung, Abkommen mit dritten Parteien, die nicht Mitglied der EU sind, etc.). Da die EU in der Kosovo-Frage gespalten bleibt,

scheinen Fortschritte, die von allen akzeptiert werden können, nur im Rahmen direkter Verhandlungen zwischen Serbien und Kosovo möglich zu sein.

Weiter verstärkt werden könnte die Wirkung einer deutsch-französischen „Roadmap für den Westbalkan“ durch ein besonders öffentlichkeitswirksames Signal. Nach dem Vorbild der gemeinsamen Griechenland-Reise des französischen Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten und seines deutschen Amtskollegen im Juni 2010 könnten die Außenminister von Deutschland und Frankreich zusammen in einige Schlüsselstaaten des Westbalkans reisen (Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Serbien) und dabei die Positionen der EU vertreten. Ein derartiger gemeinsamer Besuch wäre in dreifacher Hinsicht symbolisch: Er würde unterstreichen, dass Deutschland und Frankreich dem Westbalkan weiterhin große Bedeutung beimessen. Zudem könnte dadurch die beispielhafte Geschichte der deutsch-französischen Aussöhnung vorgestellt werden, die die Wunden von zwei Weltkriegen geheilt und potentiell explosive bilaterale Konflikte entschärft hat. Schließlich würden beide Staaten dadurch unterstreichen, gemeinsam politische Standpunkte in einer Region zu vertreten, die für die EU von entscheidender Bedeutung ist. Die beiden Minister könnten auch ihre Amtskollegen aus Polen (Weimarer-Dreieck) und/oder aus Österreich (angesichts des starken Engagements von Wien in der Balkanpolitik) einbinden, ohne die Signalwirkung dadurch abzuschwächen.