

Die Zukunft der Erweiterungspolitik der EU: von normativer Macht zum geopolitischen Imperativ?

Velina Tchakarova

Die letzten beiden Erweiterungsrunden (2004 und 2007), die die Grenze der EU nach Osten ausweiteten, haben die normative Macht der Union zum Vorschein gebracht. Beitrittswillige Staaten sind zu einer Europäisierung ihrer Politiken und zur Übernahme von Normen und Werten der EU bereit. 2013 wird Kroatien als 28. Mitgliedstaat der EU beitreten und weitere Länder des Westbalkans sehen ihre Zukunft in einer Mitgliedschaft in der Union. Noch vor 15 Jahren sah die Lage im damaligen Hinterhof der EU (dem Westbalkan) sehr viel düsterer und unsicherer aus. Der Zerfall Jugoslawiens und die darauf folgenden ethnischen Kriege hatten die EU vor neue sicherheitspolitische Herausforderungen gestellt. Die Stabilisierung und Gewährleistung der Sicherheit in der direkten Nachbarschaft wurde für die EU zu einer zentralen Herausforderung ihrer Außenpolitik. In diesem Sinne ist, seit den 1990er Jahren, Erweiterungspolitik auch zu einem Prüfstein europäischer Außenpolitik geworden.

Vor diesem Hintergrund bleibt die Frage nach der Zukunft der EU-Erweiterungspolitik von hoher Aktualität. Erweiterung bedeutet auch geografische Ausdehnung, die mit Macht und Einflussnahme assoziiert wird. Faktoren wie Territorium, Bevölkerungsanzahl, Ressourcen und Energiequellen spielen in geopolitische Überlegungen hinein. Angesichts der Relevanz aufsteigender Mächte wie beispielsweise der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China), Mexikos oder Südafrikas sollte sich die EU stärker mit der strategischen Frage auseinandersetzen, inwieweit die zukünftige Erweiterungspolitik im Hinblick auf ihre normative Macht eine geopolitische Ziel-

setzung impliziert. Hiermit verknüpft, ist die Auseinandersetzung mit der Finalität des Erweiterungsprozesses aus einer geopolitischen Perspektive zu betrachten. Im Folgenden wird argumentiert, dass die EU-Erweiterungspolitik zu einem geopolitischen Imperativ geworden ist. Aus der Analyse ergeben sich Optionen für die zukünftige Entwicklung dieses überaus wichtigen außenpolitischen Instruments.

Der Beitritt Kroatiens: eine Erfolgsgeschichte mit offenem Ende

Rückblickend lässt sich die EU-Beitrittspolitik gegenüber Kroatien als eine Erfolgsgeschichte bezeichnen. Sie verdeutlicht vor allem, dass das EU-Erweiterungskonzept durch seine Konditionalität und somit normative Macht nicht an Attraktivität verloren hat. Kroatiens Erfolgsgeschichte begann mit dem Zagreb-Gipfel im Jahr 2000, der den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) initiierte. Der SAP öffnete den Weg für engere Beziehungen mit den Westbalkanländern und erwies sich als einer der wesentlichen sicherheits- und gleichzeitig erweiterungspolitischen Mechanismen zur Stabilisierung des Westbalkans. Ziel des SAP ist es, die politische und wirtschaftliche Transformation in diesen Ländern voranzutreiben. Der SAP-Mechanismus beinhaltet fünf Kernelemente: 1) bilaterale Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA); 2) die finanzielle Unterstützung durch die EU; 3) eigenständige Handelsmaßnahmen; 4) die Stärkung der regionalen Dimension; 5) die Fortsetzung des SAP im Rahmen weiterer Gipfeltreffen.

Die vertragliche Regelung der Beziehungen zwischen der EU einerseits und den

Westbalkanländern andererseits erfolgte jeweils auf bilateraler Basis und stellte einen entscheidenden Schritt in Richtung einer EU-Beitrittsperspektive dar. 2003 stellte Kroatien den offiziellen Antrag auf EU-Vollmitgliedschaft und 2004 erhielt das Westbalkanland den offiziellen Status eines EU-Beitrittskandidaten. Die Beitrittsverhandlungen begannen erst im Oktober 2005 zusammen mit dem sogenannten Screening-Prozess der kroatischen Gesetzgebung. Ein Grund für diese zeitliche Verzögerung lag darin, dass zunächst der Grenzkonflikt zwischen Kroatien und Slowenien entlang der Adria auf bilateralem Weg gelöst werden musste.

Die EU berücksichtigte bei den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien in besonderer Weise die Erfüllung der politischen Kriterien. Jedes Verhandlungskapitel wurde entsprechend strenger *benchmarks* und *track records* eröffnet beziehungsweise geschlossen, was ein Novum im Rahmen der Erweiterungspolitik gegenüber den Westbalkanländern darstellt. Dadurch soll die Umsetzung der EU-Gesetzesakte ins nationale Recht wirksam gewährleistet werden. Im Juni 2011 wurden alle 35 Kapitel offiziell geschlossen und der Beitrittsvertrag mit Kroatien konnte am 9. Dezember in Brüssel unterzeichnet werden. Bei dem Referendum am 22. Januar 2012 befürwortete die Mehrheit der kroatischen Wähler den Beitritt zur EU.

Trotz der erfolgreichen Erweiterungspolitik der EU gegenüber Kroatien bleibt offen, ob die EU allein mit Hilfe der Beitrittspolitik die großen Defizite der Transformationsprozesse der Westbalkanländer beheben kann. Die Werte geleitete Außenpolitik der EU, in deren Zusam-

menhang die Konditionalisierung der Erweiterungspolitik wie auch der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) steht, basiert auf umfassender Demokratisierung, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Transformation sowie guter Regierungsführung und Förderung der Zivilgesellschaft. Das Erweiterungskonzept kann normativ stabilisierend gegenüber den Westbalkanländern wirken. Doch der Impuls zur tiefgehenden und nachhaltigen Transformation sollte primär aus den Westbalkanländern selbst kommen. Diesbezüglich ist ein Umdenken in den politischen Eliten und innerhalb der Gesellschaften im Westbalkan nach wie vor notwendig. Aus heutiger Sicht ergeben sich konkrete politische Handlungsoptionen für die Beziehungen der EU mit den Westbalkanländern hinsichtlich der Umsetzung der bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sowie der faktischen Teilnahme der Westbalkanländer an EU-Programmen und bei der Visaliberalisierung.

Die Westbalkanländer müssen auf ihrem europäischen Integrationsweg zum einen die überaus schwierigen Herausforderungen meistern, die mit der Staats- und Nationenbildung zusammenhängen und zum anderen müssen sie die negativen Effekte und die hohen Kosten der Transformation und Konsolidierung ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme möglichst gering halten. Mit welchem Tempo der weitere Annäherungsprozess der Beitrittskandidaten Serbien, Mazedonien, Montenegro und der Türkei an die EU in kurz- bis mittelfristiger Perspektive vorangetrieben werden kann, bleibt fraglich. Aus diesem Grund ist der EU-Beitritt Kroatiens Teil einer Erfolgsgeschichte mit offenem Ende. Die Integration der anderen Westbalkanländer in die EU könnte sich um viele Jahre verzögern und der politische Wille der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der zukünftigen Aufnahme-fähigkeit der EU wird entscheidend sein.

Die Fortschreibung der EU-Erweiterungspolitik als geostrategischer Imperativ

Die Erweiterungspolitik der EU ist als ein längerfristiger außen- und sicherheitspolitischer Prozess in den Beziehungen zu den Westbalkanländern und der Türkei zu sehen. Sie impliziert eine logische geopolitische Ausdehnung der EU-Grenze in Richtung Südosteuropa und in längerfristiger Perspektive auch Osteuropa. Die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (Mazedonien), Serbien und Montenegro genießen bereits den Status von Kandidatenländern, ohne mit der EU bislang Beitrittsverhandlungen aufgenommen zu haben. Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo (VN-Sicherheitsratsresolution 1244/99) gelten als potenzielle Beitrittskandidaten, wobei nur Albanien bis jetzt einen Antrag auf EU-Vollmitgliedschaft gestellt hat. Die Türkei ist seit 1999 Beitrittskandidat, doch gegenwärtig stocken die Verhandlungen unter anderem aufgrund des Zusammenhangs mit der Zypernfrage.

Darüber hinaus hat die EU mit den osteuropäischen Ländern Ukraine, Republik Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan im Rahmen der ENP die Östliche Partnerschaft vereinbart. Dieses Heranführungskonzept dient als Alternative zur Erweiterung, da die Beitrittsoption nicht explizit vorkommt. Im Vergleich zu den Westbalkanländern haben die Länder der Östlichen Partnerschaft wegen der fehlenden Beitrittsperspektive deutlich weniger Anreize zu politischer und wirtschaftlicher Transformation. Folglich kann ohne Beitrittsperspektive die Wirksamkeit der Förderung von Stabilität und Wohlstand in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU hinterfragt werden.

Insgesamt betrachtet stellt sich im Zusammenhang der Erweiterungspolitik der EU die Frage, in welchem geografischen Raum sich die EU positionieren soll, um sich als eine regionale Macht in einer zukünftigen Konkurrenz der Weltregionen zu behaupten.

EU als Exporteur von Sicherheit und Stabilität in der unmittelbaren östlichen Nachbarschaft

Im ganzen Westbalkanraum bestehen weiterhin latente ethnische Konflikte, die ein sicherheitspolitisches Bedrohungspotenzial aufgrund der unmittelbaren geografischen Nähe zur EU in sich bergen. Mitte der 1990er hatte dieser geografische Raum einen der größten ethnischen Konflikttherde Europas dargestellt. Doch auch in Osteuropa bestehen nach wie vor ungelöste Regionalkonflikte wie der Berg-Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, der Transnistrien-Konflikt entlang der Grenze zwischen Moldau und der Ukraine sowie jener der abtrünnigen Republiken Südossetien und Abchasien innerhalb Georgiens. Die südost- und osteuropäischen Länder sind sich bei der Gewährleistung ihrer äußeren Sicherheit aufgrund fehlender Sicherheitsgarantien von Seiten externer Akteure selbst überlassen. Zwar haben vor allem die USA, die NATO und die EU den Ländern in Südost- und Osteuropa in den letzten 15 Jahren vielfältige militärische beziehungsweise nicht militärische Instrumente für die Konfliktlösung zur Verfügung gestellt, diese sind aber weit entfernt von rechtlich verbindlichen Sicherheitsgarantien. Aus diesem Grund sind die südost- und osteuropäischen Länder auf der Suche nach strategischen Partnern, die das sicherheitspolitische Vakuum füllen könnten.

Die USA wollen sich von ihrer geostrategischen Rolle im gesamten Schwarzmeerraum einschließlich Südost- und Osteuropa aufgrund der Verlagerung ihrer geopolitischen Interessen nach Asien allmählich zurückziehen. Eine NATO-Vollmitgliedschaft hätte für Staaten des Westbalkans eine wichtige Absicherungsfunktion, nicht zuletzt durch Artikel 5 NATO-Vertrag. Zwar hat die NATO ihre Erweiterungspolitik nach der Aufnahme von Albanien und Kroatien 2009 auf Eis gelegt, doch beim NATO-Gipfel in Chicago im Mai 2012 war Einverständnis darüber erzielt worden, dass im Rahmen des

nächsten NATO-Gipfels wieder neue Mitglieder aufgenommen werden können. Zu den möglichen NATO-Beitrittskandidaten zählen Mazedonien, Montenegro, Bosnien und Georgien.

Die EU ihrerseits gewährt den Beitrittskandidaten im Rahmen ihrer Erweiterungspolitik grundsätzlich keine militärischen Sicherheitsgarantien. Mit dem Vertrag von Lissabon besteht nun aber eine Beistandsregelung (Artikel 42(7) EUV), wonach im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten diesem helfend und unterstützend beistehen sollen. Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) hat die EU durch verschiedene zivile Missionen und militärische Operationen entscheidend zur Stabilisierung der Westbalkanregion und in Südosteuropa beigetragen. Hinsichtlich der noch andauernden Missionen und Operationen sind beispielsweise EULEX Kosovo, EUFOR ALTHEA Bosnien Herzegovina und EUMM Georgia zu nennen.

Längerfristig betrachtet bleiben die Gewährleistung von Sicherheit und die Wahrung der Ordnung und Stabilität in der östlichen Nachbarschaft der EU eine andauernde Herausforderung für die Außenpolitik der Union. Dies hat wiederum Auswirkungen auf den gesamten Assoziierungs- und Stabilisierungsprozess gegenüber dem Westbalkan wie auch auf den Heranführungsprozess der Länder der Östlichen Partnerschaft an die EU. Zwar verfügt die EU über entsprechende Instrumente, die zur Konfliktlösung in der direkten Nachbarschaft eingesetzt werden, doch mit Blick auf einen einheitlichen geostrategischen Ansatz der EU gegenüber den Westbalkanländern beziehungsweise den Ländern der Östlichen Partnerschaft besteht Nachholbedarf.

Finalität der EU-Erweiterungspolitik

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich nicht festgelegt, wie weit sich der geografische Raum der Union nach Osten

erstrecken soll. Ein klarer geopolitisch orientierter Referenzrahmen wäre hierzu hilfreich. Hinzu kommt, dass Russland und die Türkei, als Akteure mit Machtpotenzial und spezifischen Sicherheitsinteressen in der direkten Peripherie der EU, bereits unmittelbare Nachbarn der EU sind. Für Russland als osteuropäisches Land steht eine EU-Vollmitgliedschaft in längerfristiger Perspektive nicht zur Diskussion. Andererseits liegt es im gemeinsamen Interesse der EU und Russlands, dass beide Akteure umfassende Strukturen und Institutionen zum Ausbau einer bilateralen strategischen Partnerschaftskooperation schaffen. Die Türkei ihrerseits bleibt auch weiterhin ein fraglicher Beitrittskandidat, der zwischen den südosteuropäischen und osteuropäischen Ländern geografisch situiert ist. Das Land unterscheidet sich aufgrund der Religion und vielfältiger soziokultureller, gesellschaftlicher und geografischer Faktoren von allen anderen Beitrittskandidaten. Unübersehbar ist die Türkei eine aufsteigende Macht, deren geografische Lage, Ressourcen und militärisches Potenzial von geostrategischer Relevanz sind. Längerfristig betrachtet sind zwei unterschiedliche Entwicklungsszenarien für die Türkei zu berücksichtigen: Einerseits könnte sich die Türkei weiterhin für die Fortschreibung der Europäisierung und Integration in die EU entscheiden und diese geostrategische Ausrichtung verfolgen. Andererseits könnte sie jedoch ganz auf die Beitrittsoption verzichten, indem sie sich vorwiegend auf die Rolle einer regionalen Macht im Schwarzmeerraum konzentrieren würde.

Vor diesem Hintergrund lassen sich aus geostrategischer Perspektive zwei Entwicklungsschritte bezüglich der Finalität des EU-Erweiterungsprozesses im Osten zur Diskussion stellen. Hierbei gilt der Beitritt der Westbalkanländer als notwendige Bedingung für den fortschreitenden Erweiterungsprozess. Im ersten Schritt könnte die EU mittelfristig und parallel zu den Beitrittsverhandlungen mit den Westbalkanländern die Ausdehnung der östlichen EU-Grenze auf die Repu-

blik Moldau und die Türkei im Schwarzmeerraum festlegen. In einem zweiten längerfristigen Schritt könnte die EU den Ländern der Östlichen Partnerschaft die Beitrittsperspektive gewähren. Somit könnte die EU-Erweiterung auch die sechs osteuropäischen Länder umfassen. Diesbezüglich sollte die EU überlegen, wie sie einen längerfristigen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit diesen Ländern initiieren kann, welcher über den gegenwärtigen institutionalisierten Rahmen der Östlichen Partnerschaft hinausgehen kann. Die Europäisierung der Länder der Östlichen Partnerschaft bedarf einer klaren geostrategischen Ausrichtung und einer längerfristigen EU-Beitrittsperspektive in Anlehnung an die Erweiterungspolitik der EU. Diesbezüglich empfiehlt sich der Ansatz „mehr für mehr, weniger für weniger“: Die Länder, die reformwilliger sind und mehr Leistung auf dem Weg zur demokratischen Konsolidierung bringen, erhalten auch mehr Unterstützung seitens der EU. Umgekehrt wird die Teilnahme an EU-Programmen und Initiativen Ländern wie Belarus untersagt, die sich zu einem autoritären Regime entwickeln und die fundamentale Grundprinzipien und Normen (wie beispielsweise die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie) verletzen.

Die Westbalkanländer sehen keine Alternative zu einem EU- und NATO-Beitritt. Demgegenüber sind für die osteuropäischen Länder und die Türkei mehrere regionalen Konstellationen und daraus resultierende Handlungsoptionen zu berücksichtigen. Gegenüber den Regionalmächten Russland und Türkei kann die EU in ein Konkurrenzverhältnis bezüglich des Einflusses und der Präsenz im Schwarzmeerraum und in Osteuropa geraten. Die Fortschreibung des Erweiterungsprozesses nach Südosteuropa ist vor diesem Hintergrund zu beachten.

Schlussfolgerung

Die geografische Ausdehnung der EU in der östlichen Nachbarschaft ist zu einem geostrategischen Imperativ geworden. Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Beitrag der EU zur Stabilisierung und Gewährleistung der Sicherheit im Westbalkan und im gesamten östlichen Nachbarschaftsraum nach wie vor dringend notwendig ist. Die Auseinandersetzung mit der geostrategischen Frage, bis zu welchen Ländern die EU ihre Grenze im Osten noch ausdehnen sollte, hat auf supranationaler Ebene und in den EU-Mitgliedstaaten noch nicht ernsthaft begonnen. Eine geostrategisch orientierte Sicherheitspolitik der EU gegenüber den Westbalkanländern und der östlichen Nachbarschaft könnte durch das erfolgreiche Instrument der Erweiterungspolitik ergänzt werden, um den Einfluss der EU in der unmittelbaren östlichen Peripherie wirksam zu verstärken. Die EU braucht in ihrer Vorgehensweise gegenüber Osteuropa einen koordinierten Modus operandi zwischen der Beitritts- und der Nachbarschaftspolitik. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Schaffung einer EU-Kommissarstelle, die gleichzeitig für die Erweiterungspolitik und ENP zuständig ist.

Eine geostrategische Vorgehensweise zu entwerfen bedeutet, prioritäre geopolitische Interessen hinsichtlich der östlichen Nachbarschaft wie auch kurz-, mittel und längerfristige geostrategische Zielsetzungen für den gesamten geografischen Raum entlang der östlichen Peripherie zu formulieren. Dies beinhaltet, dass die EU mit Blick auf die nachhaltige Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit in der unmittelbaren geografischen Nachbarschaft im Osten, die Option der Beitrittsperspektive für die Länder der Östlichen Partnerschaft durchaus mit berücksichtigen sollte. Da sich die geopolitischen Rahmenbedingungen fortwährend in Bewegung befinden, erscheint es für die EU wichtig, den richtigen Moment für strategische Entscheidungen nicht zu verpassen.

Velina Tchakarova ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am AIES

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2012

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Layout: EGENCY Medienbüro Patrick Meyer