

Die Rolle nationalstaatlicher Interessen im europäischen Integrationsprozess der
Westbalkan-Gruppe

Von Melanie Plangger

Icer Papers on European
Governance

Vol.I, No. 3/2015

ISSN 2409-5133

<https://doi.org/10.25651/icer132015>

Contact:

Melanie Plangger

E-Mail: Melanie.Plangger@student.uibk.ac.at

ICER - Innsbruck Center for European Research

Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration

University of Innsbruck

Dept. of Political Science - Universitätsstrasse 15 - AT 6020 Innsbruck

Homepage: www.icer.at

E-Mail: info@icer.at

Andreas Maurer & Martina Füllrutter

Layout: Kathrin Angerer

© ICER

ISSN 2409-5133

Abstract

Obwohl die Gruppe der „Westbalkan-Staaten“ Kroatien, Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Montenegro und Kosovo bereits im Jahr 2000 eine offizielle Beitrittsperspektive erhielt und sich im Rahmen eines mehrstufigen Prozesses, an dessen Ende das finale Ziel der EU-Mitgliedschaft stehen soll, der EU annähert, schaffte es mit Kroatien bislang nur ein Staat aus der Gruppe, den Beitrittsprozess erfolgreich abzuschließen. Der Erweiterungsprozess der Staatengruppe gestaltete sich äußerst schwierig und war von vielen Rückschritten und Blockaden geprägt, die „Aufnahme- bzw. Integrationsfähigkeit“ der EU rückte in den Vordergrund der europäischen Debatte. Neben den Reformfortschritten der Westbalkan-Staaten schienen es insbesondere Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten und unterschiedliche mitgliedstaatliche Haltungen zu sein, die darüber entschieden, ob der Erweiterungsprozess voranschritt oder stagnierte.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird daher die Rolle mitgliedstaatlicher Interessen in der Erweiterungspolitik am Westbalkan untersucht. Die europäischen Mitgliedstaaten als Hauptakteure in der Erweiterungspolitik – sämtliche grundlegenden Entscheidungen, die den Erweiterungsprozess voranschreiten lassen, werden in den intergouvernementalen Gremien der EU getroffen – stehen dabei im Vordergrund. Aufbauend auf den theoretischen Prämissen des liberalen Intergouvernementalismus, der den Prozess der europäischen Integration vor allem als eine Folge intergouvernementaler Verhandlungen sieht, werden zwei zentrale Hypothesen – die Entstehung der Erweiterungspolitik als Folge von strategischen Aushandlungsprozessen der Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen, innenpolitisch gebildeten Interessen sowie die Abhängigkeit der Erweiterungsprozesse von den Verhandlungen und Interessen der Mitgliedstaaten – einer näheren Untersuchung unterzogen.

Die Rolle der EU-Mitgliedstaaten wird im Rahmen von drei Forschungsschritten untersucht, die sich einer umfassenden Analyse offizieller EU-Dokumente, einer komplementären Literatur- und Internetrecherche und der Auswertung quantitativer Daten bedienen, um die allgemeinen Grundlagen der Erweiterungspolitik am Westbalkan, mögliche Einflussfaktoren mitgliedstaatlicher Haltungen in der Erweiterungspolitik und konkrete einzelstaatliche Blockaden zu erfassen.

1 Einleitung

Die Gruppe der „Westbalkan-Staaten“ – der Terminus wurde auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Wien 1998 geprägt, um jene Staaten, die nach den Balkan-Kriegen der EU beitreten sollten, namentlich Kroatien, Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Montenegro und Kosovo, unter einen gemeinsamen Sammelbegriff zu fassen (Ratiu 2011, 135) – erhielt im Jahr 2000 durch den Europäischen Rat in Santa Maria da Feira eine offizielle Beitrittsperspektive (Europäischer Rat 2000b). Nach den kriegerischen Auseinandersetzungen in den 1990er Jahren am Balkan sollten sich die Staaten im Rahmen eines mehrstufigen Prozesses, der von der Erfüllung bestimmter Kriterien abhängt, der EU annähern; am Ende soll das finale Ziel der EU-Mitgliedschaft stehen. Trotz der Eröffnung des Prozesses im Jahr 2000 schaffte es bislang nur ein Staat aus der Gruppe, den Beitrittsprozess erfolgreich abzuschließen: Kroatien erhielt am 1. Juli 2013 offiziell die EU-Mitgliedschaft (Europäische Kommission 2013e). Der Erweiterungsprozess der Staatengruppe gestaltete sich äußerst schwierig; neben einigen Fortschritten war der Prozess vor allem von Rückschritten und Blockaden geprägt, das Wort „Erweiterungsmüdigkeit“ prägte den politischen Diskurs. Der Begriff der „Aufnahme- bzw. Integrationsfähigkeit“ der EU, also der Kapazität des Staatenbündnisses, neue Staaten aufzunehmen, rückte in den Vordergrund der europäischen Debatte. Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten schienen entscheidenden Einfluss auf den Fortgang der Erweiterungspolitik zu nehmen; neben den Reformfortschritten der Westbalkan-Staaten waren es insbesondere die Haltungen der Mitgliedstaaten, die darüber entschieden, ob der Erweiterungsprozess voranschritt oder stagnierte. Die zentrale Frage, die im Rahmen dieser Studie einer Untersuchung unterzogen werden sollen, lautet daher: Inwieweit prägen mitgliedstaatliche Interessen die Erweiterungspolitik am Westbalkan?

Der Grundgedanke dieser Untersuchung ist intergouvermentaler Natur: Die europäischen Mitgliedstaaten sind die Kräfte hinter der europäischen Erweiterung; nur, wenn alle Staaten einer Erweiterung zustimmen, kommt es zu Fortschritten im

Erweiterungsprozess. Europäische Institutionen – insbesondere die Europäische Kommission – spielen zwar eine wichtige Rolle und lassen sich nicht auf eine gänzlich instrumentale Funktion für die Mitgliedstaaten reduzieren; ihr Einfluss wird allerdings durch die starke Rolle der Mitgliedstaaten begrenzt. Sämtliche grundlegenden Entscheidungen, die den Erweiterungsprozess voranschreiten lassen, werden im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union – den intergouvernementalen europäischen Gremien – getroffen. Ein theoretischer Ansatz, der die Rolle der Mitgliedstaaten im europäischen Integrationsprozess thematisiert, ist der liberale Intergouvernementalismus. Dieses theoretische Konzept wurde von Andrew Moravcsik in den 1990er Jahren entwickelt und identifiziert die europäischen Mitgliedstaaten als die wichtigsten Akteure der europäischen Integration: Sie sind es, die die europäische Integration vorantreiben; ihre Interessen sind es, die den Fortgang der Europäischen Union bestimmen. Diese Interessen entstehen im Rahmen eines innerstaatlichen Konkurrenzkampfes um Einfluss zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen und werden von den Mitgliedstaaten in intergouvernementalen Konferenzen auf EU-Ebene verhandelt.

Aufbauend auf der Forschungsfrage und der theoretischen Grundlage werden zwei zentrale Hypothesen formuliert. Die erste beschäftigt sich mit dem Prozess, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten die Erweiterungspolitik prägen: Die Erweiterungspolitik der EU am Westbalkan ist eine Folge von Aushandlungsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten, die über unterschiedliche, innenpolitisch gebildete Interessen verfügen und diese mithilfe verschiedener Verhandlungsstrategien auf der europäischen Ebene durchzusetzen versuchen. Die zweite Hypothese schließlich behandelt die wichtige Rolle mitgliedstaatlicher Interessen; der Integrationsprozess ist kein Automatismus, in dem auf Reformfortschritte der Kandidatenländer eine automatische EU-Annäherung folgt: Die Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten sind nicht allein von der Erfüllung der vorgegebenen Bedingungen und damit nicht nur von den beitriftswilligen Staaten selbst abhängig; sie werden vielmehr von den Verhandlungen und Interessen der europäischen

Mitgliedstaaten bestimmt. Beide Hypothesen sollen im Rahmen dieser Studie einer Untersuchung unterzogen werden.

In dieser Untersuchung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht der insbesondere im politischen Bereich benutzte, weil weniger umstrittene Begriff FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) verwendet, sondern der Name Mazedonien, der im wissenschaftlichen Bereich häufiger Anwendung findet. Der Begriff Westbalkan wiederum wird verwendet, da er jener Sammelbegriff ist, unter dem auf die sieben Staaten innerhalb der EU seit 1998 Bezug genommen wird.

Um einen Überblick über theoretische und praktische Grundlagen zu schaffen, werden im ersten und zweiten Kapitel dieser Untersuchung zunächst zentrale Prämissen des liberalen Intergouvernementalismus und Grundzüge der EU-Erweiterungspolitik behandelt. Um die Forschungsfrage beantworten zu können, müssen aufbauend auf diesen Grundlagen drei Schritte erfolgen: Im Rahmen eines ersten Schrittes wird die Erweiterungspolitik der EU am Westbalkan auf allgemeiner Ebene analysiert. Hierzu erfolgt eine Analyse der EU-Dokumente, die sich mit der Westbalkan-Erweiterung beschäftigen, insbesondere des Rates der Europäischen Union, des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission. Eine über die offizielle EU-Rhetorik hinausgehende Literatur- und Internetrecherche soll es zudem ermöglichen, die Hintergründe der Gipfeltreffen, Strategiepapiere und Beschlüsse zu beleuchten und die Präferenzen der besonders bremsenden oder unterstützenden Staaten zu erheben. Auf einer zweiten Untersuchungsebene werden verschiedene Einflussfaktoren, die die Erweiterungspositionen der Mitgliedstaaten am Westbalkan prägen, einer Untersuchung unterzogen. Diese sind nach Moravcsik primär innerstaatlicher Natur; daher wird untersucht, welchen Einfluss die Bevölkerung ausübt, inwiefern nationale Parlamente als Vetoakteure auch in der Erweiterungspolitik agieren und welche Bedeutung geographische Nähe und wirtschaftliche Verflechtung für die Erweiterungshaltung eines

Staates einnehmen. Neben einer Literatur- und Internetrecherche wird quantitatives Datenmaterial zur Prüfung der Relevanz innerstaatlicher Einflüsse herangezogen. Schließlich erfolgt auf einer dritten Ebene eine Analyse der konkreten Versuche der Mitgliedstaaten, Einfluss auf die Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten zu nehmen. Hierbei ist zu fragen, welche Folgen der Einfluss mitgliedstaatlicher Interessen für die Beitrittsprozesse der Region hatte, auf welcher Grundlage, in welchem Stadium und zu welchem Zweck einzelstaatliche Blockaden erfolgten und inwiefern die Beitrittsprozesse von der Verhandlungsmacht bestimmter Staaten abhängen. Die dritte Untersuchungsebene bedient sich, ebenso wie die zweite, einer umfassenden Literatur- und Internetrecherche, die einen Einblick in die Dynamiken der Erweiterungspolitik am Westbalkan ermöglichen soll.

2 Theoretische Grundlagen – der liberale Intergouvernementalismus

2.1 Theoretische Wurzeln

Mit den ersten politischen Schritten zur Gründung der europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren begann auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem neuen Phänomen der europäischen Integration. Als dominante Theorie zur Erklärung dieses Prozesses erwies sich rasch der Neofunktionalismus. Dieser insbesondere von Ernst Haas, Leon Lindberg und Philippe Schmitter repräsentierte Theoriestrang sah in der europäischen Integration einen eigenständigen, von den Eliten entkoppelten dynamischen Prozess, dem eine Spillover-Dynamik zugrunde liegt: Erfolgt die Integration eines bestimmten ökonomischen Sektors, führt die Einsicht, dass die vollen Vorteile der Integration dieses Politikbereichs nur durch die Integration weiterer Bereiche ausgeschöpft werden können, zu weitergehenden Integrationsfortschritten. Die Rolle europäischer Institutionen als unabhängige Entrepreneurere wird dabei ebenso betont wie die Bedeutung zunehmender grenzüberschreitender Transaktionen (vgl. etwa Haas, 1958; Haas, 1964; Lindberg, 1963; Schmitter, 1969). In den 1960er Jahren geriet der Neofunktionalismus im Zuge der Krise in der EU in Erklärungsnot: Der französische Staatspräsident Charles de Gaulle boykottierte die europäischen Institutionen, um eigene Interessen durchzusetzen; die „Politik des leeren Stuhls“ führte schließlich dazu, dass Ernst Haas die von ihm mitbegründete Theorie für obsolet erklärte (Haas 1975). Der europäische Integrationsprozess hatte sich nicht als sich selbsttragender, von einzelstaatlichen Interessen weitgehend unabhängiger Prozess gezeigt; vielmehr schienen nationale Interessen bereits erreichte Fortschritte zu gefährden.

Der Neofunktionalismus war damit keineswegs als dominante Theorie verschwunden; verschiedene WissenschaftlerInnen versuchten, den theoretischen Ansatz zu modifizieren und damit besser der Empirie anzupassen (vgl. etwa Schmitter 2004; Niemann 2004). Zugleich erwies sich die empirische Krise des Neofunktionalismus als

Geburtsstunde weiterer theoretischer Ansätze, denen gänzlich andere theoretische Prämissen zugrunde lagen. So stellte Stanley Hoffmann dem Neofunktionalismus seine Theorie des Intergouvermentalismus gegenüber, die die Staaten als treibende Kräfte der europäischen Integration in den Mittelpunkt stellte: Seiner Ansicht nach handeln die Staaten als wichtigste Akteure autonom, verfolgen ein nationales Interesse und dominieren den Integrationsprozess; ihre nationalen Positionen wiederum sind vom internationalen System abhängig. Supranationale Akteure haben kaum Einfluss auf den Integrationsprozess, dieser wird zu jedem Zeitpunkt vollständig von den nationalstaatlichen Regierungen kontrolliert (vgl. Hoffmann 1964; 1966). Damit brachte Hoffmann die Staaten als zentrale Akteure in die theoretische Debatte mit ein; für ihn zeigte die tatsächliche Entwicklung der Europäischen Union einmal mehr die fortgesetzte Relevanz einzelstaatlicher Interessen auf.

Hoffmann legte damit das theoretische Fundament für eine weitere, einflussreiche Theorie der europäischen Integration, die in den 1990er Jahren – und damit vor dem Hintergrund einer bereits weit fortgeschrittenen europäischen Integration – entstand. Andrew Moravcsik gründete seine Theorie des liberalen Intergouvermentalismus auf zentrale Annahmen des Intergouvermentalismus nach Hoffmann, entwickelte diese allerdings weiter und kombinierte sie mit anderen theoretischen Konzepten, um so die Entwicklung der Europäischen Union umfassend erklären zu können. Wie Hoffmann kritisiert auch Moravcsik den Neofunktionalismus als vorherrschende europäische Integrationstheorie. Er weist die zentralen Annahmen des Neofunktionalismus zurück: Die Integration ist für ihn keineswegs das Ergebnis eines technokratischen Prozesses, unbeabsichtigter Konsequenzen und des Entrepreneurships uneigennützig handelnder supranationaler ExpertInnen. Vielmehr reflektiert der Integrationsprozess den politischen Willen nationaler Regierungen; er umgeht oder verdrängt ihn nicht (Moravcsik 1998a, 4). Moravcsik knüpft mit seiner Kritik am Neofunktionalismus an der Selbstkritik prominenter NeofunktionalistInnen an und hebt hierbei insbesondere drei für ihn zentrale Kritikpunkte hervor: Eine Theorie allein reicht für Moravcsik nicht aus, um den komplexen europäischen

Integrationsprozess zu erklären; vielmehr bräuchte es eine Kombination mehrerer Theorien, um die Komplexität des Phänomens zu erfassen. Zugleich betrachteten die NeofunktionalistInnen die Europäische Union als ein Phänomen sui generis, das nur mit Ansätzen der regionalen Integration untersucht werden könnte; damit beraubten sie es der Möglichkeiten, die der Einbezug anderer theoretischer Zugänge – etwa der Interdependenz-Theorien – bieten würde. Zum dritten schließlich kritisiert Moravcsik den Makrofokus der NeofunktionalistInnen auf strukturelle Prozesse: Er plädiert dafür, auch grundlegende Mikroprozesse stärker zu berücksichtigen; nur wenn auch die zweckgerichteten Entscheidungen von Staaten und sozialen Akteuren in die Analyse mit einbezogen würden, könnten Vorhersagen über die Variation der Integrationsunterstützung getroffen werden (Moravcsik 1993, 476-480; Moravcsik 1998a, 14-16). Die Kritik am Neofunktionalismus ist für Moravcsik Ausgangspunkt seiner theoretisch fundierten Analyse der europäischen Integration, mit der er versucht, Schwächen der dominanten Theoriestränge auszuräumen.

Obwohl die grundlegenden Annahmen von Moravcsik' Theorie dem Intergouvernementalismus entliehen sind, sieht das theoretische Modell von Moravcsik die Kombination zweier verschiedener Ansätze vor: Die Formierung nationaler Präferenzen wird mithilfe einer liberalen Theorie erklärt; die strategische Interaktion der Staaten im Rahmen von zwischenstaatlichen Verhandlungen sowie die Schaffung von Institutionen erklärt Moravcsik mithilfe eines intergouvernementalen Ansatzes. Für Moravcsik sind unikausale Erklärungen der europäischen Integration, die entweder allein innerstaatlichen Präferenzen Aufmerksamkeit schenken oder nur zwischenstaatliche Verhandlungen oder internationale Institutionen betonen, unzureichend; beide Ansätze riskieren, wichtige Variablen außen vor zu lassen und irreführende Wechselwirkungen zwischen den übrig bleibenden Variablen zu schaffen (Moravcsik 1993, 482). Moravcsik erhebt damit den Anspruch, mit seiner Theorie den europäischen Integrationsprozess umfassend erklären zu können; andere theoretische Modelle sind für ihn aufgrund ihres meist zu engen Fokus auf bestimmte Ausschnitte des Integrationsprozesses unzureichend.

Das theoretische Modell von Moravcsik unterscheidet folglich drei Stufen, die voneinander getrennt zu behandeln sind: Die Formation nationaler Präferenzen, zwischenstaatliche Verhandlungen und die Schaffung von Institutionen (Moravcsik 1998a, 20). Damit können nach Moravcsik drei zentrale Elemente die europäische Integration erklären: „I argue that a tripartite explanation of integration – economic interest, relative power, credible commitments – account for the form, substance, and timing of major steps toward European integration“ (Moravcsik 1998a, 4). Im Folgenden werden die drei Stufen des liberalen Intergouvermentalismus, die den Kern der Theorie bilden, näher erläutert.

2.2 Die Gesellschaft als wichtiger Akteur – die Formierung nationaler Präferenzen

Obwohl die zentralen Akteure der europäischen Integration für Moravcsik die Staaten sind – die RegierungschefInnen, unterstützt von einer kleinen Gruppe von MinisterInnen und BeraterInnen, initiierten und verhandelten sämtliche großen Fortschritte der Integration – kommt auf der innerstaatlichen Ebene sozialen Gruppen eine große Bedeutung zu. Sie formen die Präferenzen, die die Staaten in der Folge auf der internationalen Ebene – im Rahmen der zweiten Stufe des liberalen Intergouvermentalismus – anstreben. Staatliche Präferenzen nehmen hier eine zentrale Rolle ein: Jede Regierung sieht die Europäische Union durch eine Linse ihrer eigenen politischen Präferenzen; die Politik der EU kann als eine Fortsetzung der innerstaatlichen Politik mit anderen Mitteln verstanden werden (Moravcsik 1991, 25). Daher muss nach Moravcsik eine Theorie der europäischen Integration zunächst innerstaatliche Machtverhältnisse in den Blick nehmen, um das Verhalten der Staaten auf der internationalen Ebene erklären zu können.

Moravcsik betont den liberalen Gedanken, der vor allem die Konfiguration staatlicher Präferenzen zur Erklärung der Weltpolitik heranzieht; damit lehnt er die Sicht der Realisten, die annehmen, die Kapazitäten der Staaten wären vorrangig von

Bedeutung, und der Institutionisten, die Informationen und Institutionen in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen stellen, ab. Den strategischen Kalkulationen der rational handelnden Staaten liegen nationale Präferenzen zugrunde (Moravcsik 1997, 513; 1998a, 18). Staatliche Präferenzen definiert Moravcsik als „... an ordered and weighted set of values placed on future substantive outcomes, often termed ‚states of the world‘, that might result from international political interaction“ (Moravcsik 1998a, 24). Sie entstehen im innerstaatlichen System: Gesellschaftliche Ideen, Interessen und Institutionen beeinflussen staatliches Verhalten, indem sie staatliche Präferenzen formen (Moravcsik 1997, 513). Damit variieren die Präferenzen über verschiedene Themenbereiche, Staaten oder längere Zeiträume hinweg in Reaktion auf Veränderungen der ökonomischen, ideologischen und geopolitischen Umwelt. Veränderungen der Präferenzen korrelieren in der Regel mit Veränderungen der ökonomischen Umstände oder Veränderungen der innerstaatlichen Politik (Moravcsik 1998a, 23; 50; 474). Moravcsik grenzt sich bewusst vom Rationalismus ab, wie er etwa von realistischen Theorien angewandt wird: Die Staaten versuchen zwar, ihre Ziele möglichst weitreichend umzusetzen; diese Ziele sind aber keineswegs fix und über alle Themen oder Zeiträume gleich, sondern können sich verändern. Veränderungen sind hierbei auf das innerstaatliche gesellschaftliche Gefüge zurückzuführen.

Die wichtige Rolle, die Moravcsik staatlichen Präferenzen zuschreibt, führt zur Notwendigkeit, den Ursprung dieser Präferenzen zu erklären: Der Prozess der Präferenzformation bildet die erste Stufe des liberalen Intergouvernementalismus, in deren Rahmen das liberale Element der Theorie in den Vordergrund tritt. Nationale Präferenzen verändern sich, weil der Druck der innenpolitischen sozialen Gruppen sich verändert. Nach Moravcsik entstehen nationale Interessen in einem Prozess des innenpolitischen Konflikts, in dem gesellschaftliche Gruppen um politischen Einfluss konkurrieren (Moravcsik 1993, 481; 1998a, 3). Die Präferenzen einzelstaatlicher Regierungen reflektieren die Interessen wichtiger innerstaatlicher Gruppen (Moravcsik 1998a, 24). Warum aber sind nationalstaatliche Regierungen responsiv gegenüber den Interessen nationaler Gruppen?

Ein wichtiger Grund für Moravcsik ist die demokratische Verfasstheit der europäischen Mitgliedstaaten: Regierungen wollen vor allem wiedergewählt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, benötigen sie in demokratischen Gesellschaften eine Koalition von UnterstützerInnen, die sich aus WählerInnen, Parteien, Interessengruppen und Bürokratien zusammensetzt. Die Positionen dieser Unterstützer werden direkt oder indirekt über innenpolitische Institutionen und Repräsentationspraktiken in den politischen Prozess eingebracht (Moravcsik 1993, 483). Damit schaffen Demokratien Strukturen, die den Wettbewerb der gesellschaftlichen Akteure um Einfluss kanalisieren. Diese erhalten die Möglichkeit, ihre Interessen auf der staatlichen Ebene einzubringen und damit Einfluss auf das staatliche Verhalten zu nehmen.

Die zentralen Akteure sind damit im Rahmen der ersten Stufe des theoretischen Modells von Moravcsik nicht die Staaten, sondern Individuen und private Gruppen. Interessant ist hierbei, wie sich die Rolle des Staates von der ersten auf die zweite Stufe verändert: Der Liberalismus sieht den Staat nicht als Akteur, sondern als repräsentative Institution; politische Institutionen und Praktiken dienen der Übersetzung der Präferenzen und der sozialen Macht von Individuen und Gruppen in staatliche Politik. Individuen wenden sich an den Staat, um Ziele zu erreichen, die sie allein nicht effizient erreichen können; die Regierungspolitik wird von den Identitäten, Interessen und der Macht der Individuen und Gruppen eines Staates eingeschränkt. Diese üben konstanten Druck auf die Entscheidungsträger aus, jene Politik zu machen, die ihren Präferenzen am meisten entgegenkommt (Moravcsik 1997, 518-519). Damit wird der Staat erst auf der zweiten Stufe zum weitgehend unabhängigen Akteur, während er auf der ersten Stufe vor allem die Interessen sozialer Gruppen und Individuen aggregiert und repräsentiert. Nur, wer diesen Prozess des Wettbewerbs der verschiedenen Interessen versteht, kann nach Moravcsik die Handlungen und Entscheidungen der europäischen Mitgliedstaaten nachvollziehen.

Während etwa realistische Theorien annehmen, dass Staaten vor allem nach Souveränität und Sicherheit streben, geht Moravcsik nicht davon aus, dass Staaten immer dieselben Ziele verfolgen: Staaten maximieren nicht automatisch festgelegte, homogene Konzeptionen von Sicherheit, Souveränität oder Wohlstand; sie verfolgen vielmehr bestimmte Interpretationen und Kombinationen von Sicherheit, Wohlstand und Souveränität, die von machtvollen innerstaatlichen Gruppen präferiert werden. Diese Gruppen erhalten durch repräsentative Institutionen und Praktiken eine Stimme. Die Natur und Intensität, mit der ein staatlicher Zweck verfolgt wird – auch fundamentale Ziele wie die Verteidigung der Souveränität, der nationalen Sicherheit oder des ökonomischen Wohlstands – variiert mit dem sozialen Kontext; Tauschgeschäfte zwischen verschiedenen Zielen und definitorische Differenzen zwischen Staaten sind unvermeidlich (Moravcsik 1997, 520). Der liberale Intergouvernementalismus ermöglicht es damit, Unterschiede zwischen den staatlichen Zielen zu untersuchen: Nicht alle Staaten streben automatisch nach derselben Definition von Sicherheit und Souveränität; im Wettbewerb sozialer Gruppen um Einfluss entstehen Interessenbündel, die von Staaten international verfolgt werden. Diese können von Staat zu Staat unterschiedlich sein. Damit sind auch Verhandlungen und Kompromisse möglich, hat doch jeder Staat andere Vorstellungen davon, welche Verhandlungsergebnisse für ihn von größtem Nutzen sind.

Moravcsik trifft nicht nur Aussagen über die Natur der Präferenzen, sondern auch über den Charakter der innerstaatlichen Gruppen, die diese Präferenzen generieren: Gesellschaftliche Gruppen sind im Durchschnitt rational – sie versuchen, materiellen und ideellen Wohlstand zu erreichen – und risikoscheu, sie kalkulieren vorsichtig Kosten und Nutzen einer Handlungsalternative. Ihre unterschiedlichen Interessen, die sie unabhängig von der Politik definieren, fördern sie durch politischen Austausch und kollektive Aktion. Wo soziale Anreize für Austausch und kollektive Aktion wahrgenommen werden, werden sie von Individuen und Gruppen auch genutzt: Je größer dabei der erwartete Nutzen, desto stärker fällt der Anreiz, zu handeln, aus (Moravcsik 1997, 516-517). Die Identitäten, Interessen und der Einfluss der gesellschaftlichen Gruppen gestalten sich unterschiedlich,

je nachdem, welche Kosten und welchen Nutzen sie sich von verschiedenen Außenpolitiken an verschiedenen Orten, zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Themenbereichen versprechen (Moravcsik 1993, 483). Zwischen den Gruppen findet Wettbewerb statt: Unterschiedliche Vorstellungen, der Konflikt über knappe materielle Güter und eine ungleiche Verteilung politischer Macht haben zur Folge, dass die gesellschaftlichen Forderungen häufig im Konflikt zueinander stehen (Moravcsik 1997, 516-517). Regierungen werden von wichtigen gesellschaftlichen Gruppen sowohl gestärkt als auch in ihrem Handeln eingeschränkt (Moravcsik 1993, 487). Moravcsik behandelt damit auch die beschränkenden Wirkungen dieses innerstaatlichen Präferenzbildungsprozesses auf die nationalstaatlichen Regierungen: Der Einfluss gesellschaftlicher Gruppen fällt durchaus unterschiedlich aus und hat unterschiedliche Auswirkungen auf das Handeln der Regierungen.

Die Kosten und der Nutzen zwischenstaatlicher Politikkoordination – wie sie auf der europäischen Ebene geschieht – sind zumeist innerhalb von Staaten ungleich verteilt, was Konflikte zwischen Gewinnern und Verlierern zur Folge hat. Staaten und innerstaatliche Gruppen, die sich von einer Politikkoordinierung benachteiligt fühlen, treten als Opponenten auf; nur wenn es Regierungen gelingt, diese Opposition zu überwinden, ist Koordination möglich. Das Ausmaß, aber auch die Sicherheit und das Risiko innerstaatlicher Verteilungskonflikte – hier spielen nicht nur erwartete Gewinne und Verluste, sondern auch Unsicherheiten und Risiken eine Rolle – bestimmen die Ziele der Regierungen sowie die Flexibilität der Regierungen im Verhandlungsprozess. Kosten und Nutzen einer Politik, die sicher und signifikant sind und ein großes Risiko mit sich bringen, schaffen starke Anreize für gesellschaftliche Gruppen, politisch zu mobilisieren; damit sinkt der Spielraum der Regierungen, die Flexibilität in internationalen Verhandlungen ist gering, und internationale Vereinbarungen können nur dann geschlossen werden, wenn die Interessen wichtiger innerstaatlicher Gruppen in den verschiedenen Staaten übereinstimmen. Wo Kosten und Nutzen einer Politik allerdings diffus oder nicht signifikant sind und das Risiko gering ist, werden Regierungen über mehr Spielraum verfü-

gen; sind die Effekte von bestimmten Politiken ungewiss, ist die organisierte Opposition in der Regel schwach. Zudem mobilisieren gesellschaftliche Gruppen mit einem starken Interesse an einer bestimmten Politik stärker als jene mit geringem Interesse (Moravcsik 1993, 487-488; 490). Kleinere, klar definierte Gruppen mit relativ homogenen Interessen verfügen über mehr Mobilisierungspotential als größere Gruppen. Während es größeren Gruppen zumeist schwer fällt, sich auf gemeinsame Interessen festzulegen, investieren kleinere Gruppen mehr Ressourcen in die Förderung ihrer Interessen auf Regierungsebene. Eine Regierung wird daher eher gegenüber den Interessen kleinerer und homogenerer Gruppen responsiv sein. Wie stark der Spielraum der Regierungen auf der internationalen Ebene durch den Einfluss der Gruppen beschränkt wird, hängt damit insbesondere von der Stärke und der Homogenität der Gruppen ab (Steinhilber 2012, 148; Moravcsik 1993, 484). Für Moravcsik gibt es allerdings Gruppen, die – über alle Staaten hinweg – den größten Einfluss ausüben: Er stellt hier vor allem mächtige ökonomische Gruppen in den Mittelpunkt seiner Analyse.

Für Moravcsik sind vor allem ökonomische Präferenzen ausschlaggebend für die europäische Integration – in erster Linie beeinflussen die Interessen wichtiger wirtschaftlicher ProduzentInnen, in zweiter Linie die makroökonomischen Interessen bestimmender Regierungskoalitionen das Verhalten des Staates auf der europäischen Ebene. Die Formulierung der Politik wird maßgeblich von ökonomischen Interessengruppen und ökonomischen FunktionärInnen – zusammen mit den Regierungsparteien und wichtigen WirtschaftsführerInnen – mitbestimmt. Diese ökonomischen Interessen haben sich in Reaktion auf strukturelle Anreize der globalen Ökonomie herausgebildet (Moravcsik 1998a, 3; 50). Produzierende Gruppen in einem Land beeinflussen als mächtige Wirtschaftsakteure die nationale Regierungspolitik am stärksten; sie haben das größte Interesse und mobilisieren in der Folge auch am meisten (Moravcsik 1993, 488). Damit sind es vor allem ökonomische Interessen, die die Politik eines Staates leiten. Interessen von ProduzentInnen sind allerdings keineswegs die bestimmenden Interessen in sämtlichen Politikbereichen der Europäischen Union:

Während sich die Regierungsposition im Bereich der Wirtschaftspolitik für Moravcsik grundsätzlich aus einem Gleichgewicht zwischen produzierenden Gruppen auf der einen und SteuerzahlerInnen sowie jenen, die Regulation befürworten, auf der anderen Seite zusammensetzt, können in anderen, nicht-wirtschaftlichen Bereichen ganz andere Interessen ausschlaggebend sein (Moravcsik/Schimmelfennig 2009, 70). Hier sind etwa ideelle oder geopolitische Überlegungen denkbar, die allerdings für Moravcsik zumeist ökonomischen Präferenzen nachgeordnet sind: Druck, der von ökonomischen Interessengruppen ausgeübt wird, schränkt die Politik stärker ein als Sicherheitsinteressen oder ideologische Visionen von PolitikerInnen und die öffentliche Meinung. Geopolitische Ideologien nehmen dabei zwar eine sekundäre, aber durchaus wichtige Stellung ein. So muss nach Moravcsik, um die Entstehung einer geographisch begrenzten und institutionell weit entwickelten internationalen Organisation wie der EU zu erklären, das Augenmerk auch auf die geopolitische Ideologie gelegt werden (Moravcsik 1998a, 6-7). Geopolitische Interessen reflektieren wahrgenommene (militärische oder ideologische) Bedrohungen für die nationale Souveränität oder die territoriale Integrität; sie reflektieren die Imperative, die durch die internationale Interdependenz entstehen. Im Besonderen sind sie eine Reaktion auf den starken Anstieg der Möglichkeiten, grenzüberschreitenden Handel und grenzüberschreitende Kapitalbewegungen profitabel zu betreiben (Moravcsik 1998a, 26).

Präferenzen müssen nicht materiellen Anreizen entspringen, sondern können durchaus auch ideelle Anreize zur Grundlage haben (Moravcsik 1998a, 23). Für Moravcsik spielen Ideen sehr wohl eine Rolle – allerdings eine eher untergeordnete: Ideen sind gegenüber anderen, fundamentaleren Einflüssen für staatliches Verhalten nur zweitrangig; sie üben keinen exogenen entscheidenden Einfluss auf die Politik aus. Ideen können irrelevant und zufällig sein; sie können zudem als wichtige Vermittlungsinstanzen für Interessen fungieren und sind damit endogen gegenüber anderen zugrundeliegenden Faktoren (Moravcsik 1999, 674-675).

Auch wenn Moravcsik Raum für geopolitische und ideelle Faktoren lässt, fällt ihr Einfluss auf der europäischen Ebene stets hinter den Einfluss ökonomischer Interessen zurück: Geopolitische Faktoren haben dort den größten Einfluss, wo die Kosten und Nutzen der Kooperation unsicher, ausgeglichen oder schwach sind. Wo Themen keinen unmittelbaren ökonomischen Einfluss haben, wie etwa in der außenpolitischen Koordination oder in rein institutionellen Bereichen, können geopolitische Überlegungen zu Sicherheit und Souveränität eine wichtige Rolle spielen (Moravcsik 1998a, 477-478). Ökonomische Interessen determinieren die Umstände, unter denen geopolitische Interessen die Politik beeinflussen kann. Nur wo ökonomische Interessen schwach, diffus oder unbestimmt sind, können PolitikerInnen der Versuchung nachgeben, geopolitische Ziele zu berücksichtigen. Im Rahmen ihrer Verhandlungsstrategien nutzen Regierungen geopolitische Zugeständnisse, um ökonomische Ziele zu erreichen; nicht umgekehrt (Moravcsik 1998a, 7; 50; 475). Auch der Einfluss von Ideen variiert: Je schwächer und diffuser die innenpolitische Unterstützung einer bestimmten Politik ausfällt, und je mehr Unsicherheit über die Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung besteht, desto größer fällt die Rolle von ökonomischen oder geopolitischen Ideen aus (Caporaso/Moravcsik/Scharpf/ Wallace 1999, 171). Der Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen kann damit stark variieren – abhängig von Themenbereichen, der Stärke und Homogenität der Gruppen, aber auch von Unsicherheiten und Risiken. Große Unsicherheiten und gering ausgeprägte ökonomische Interessen können dazu führen, dass geopolitische und ideelle Überlegungen an Bedeutung gewinnen. Die Entwicklung der EU spiegelt daher nicht nur ökonomische, sondern auch andere Interessen wieder, die sich in einer institutionell weit entwickelten, vielfältigen Struktur der internationalen Organisation niederschlagen. Sind die nationalen Präferenzen innerstaatlich im Wettbewerb verschiedener sozialer Gruppen gebildet, versuchen die Regierungen nun auf der internationalen Ebene zusammenzuarbeiten und ihre Politiken zu koordinieren. Dieser Prozess ist erneut von einer eigenen Dynamik und von Machtverhältnissen geprägt, die Moravcsik im Rahmen der zweiten Stufe beschreibt.

2.3 Der Staat tritt in den Vordergrund – zwischenstaatliche Verhandlungen auf der internationalen Ebene

Auch wenn gesellschaftliche Gruppen in der ersten Stufe eine wichtige Rolle spielen, dominieren doch die mitgliedstaatlichen Regierungen den europäischen Integrationsprozess: „European integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders“ (Moravcsik 1998a, 18). Die zweite Stufe beinhaltet daher Verhandlungen auf der internationalen Ebene zwischen Staaten. Diese entwickeln Strategien und verhandeln miteinander, um grundlegende Vereinbarungen zu erreichen, in deren Rahmen ihre staatlichen Präferenzen effizienter erreicht werden können als im Rahmen unilateraler Aktionen (Moravcsik 1998a, 20). Damit ist der Grund angesprochen, warum Staaten als rationale Akteure Kooperationen auf der internationalen Ebene eingehen: Sie sind der Meinung, dass die Präferenzen, die innerstaatlich im Wettbewerb gesellschaftlicher Gruppen um Einfluss entstanden sind, nur durch internationale Zusammenarbeit umgesetzt werden können. Hier reichert Moravcsik seine Theorie um einen Ansatz internationaler Interdependenz an; die internationale Verflechtung der Staaten führt dazu, dass sie bei der Zielerreichung aufeinander angewiesen sind.

Bei der Realisierung seiner Präferenzen ist jeder Staat Einschränkungen unterworfen, die durch die Präferenzen anderer Staaten entstehen (Moravcsik 1997, 520). Die nationalen Präferenzbildungsprozesse sind voneinander getrennt: Es ist den Regierungen nicht möglich, Einfluss auf die Präferenzformation in anderen Ländern zu nehmen (Steinhilber 2012, 150). Die dominanten sozialen Gruppen in einem Staat versuchen, ihre eigenen Ziele zu realisieren; dadurch entstehen für die Gesellschaften anderer Staaten Kosten und Nutzen – ein Muster transnationaler Externalitäten entwickelt sich, das Moravcsik als politische Interdependenz bezeichnet (Moravcsik 1997, 520). Wo eine Regierung Kosten und Nutzen für politisch relevante soziale Gruppen außerhalb ihrer nationalen Zuständigkeit schafft, entstehen internationale politische Externalitäten (Moravcsik 1993, 485). Diese Muster interdependenter staatlicher Präferenzen schließlich

beeinflussen Form, Substanz und Tiefe der Kooperation, die zwischen Staaten stattfindet: „...what states want is the primary determinant of what they do...“ (Moravcsik 1997, 521). Internationale politische Externalitäten, wie sie durch den zunehmenden grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr oder den grenzüberschreitenden Charakter von Schadstoffen entstehen, schaffen Anreize für Staaten, mit anderen Staaten zu kooperieren und Politiken zu koordinieren. Erhöht die zwischenstaatliche Koordination die Kontrolle über die Ergebnisse innerstaatlicher Politik, entstehen für den Staat Anreize, seine Politik mit anderen Staaten abzustimmen. Dies geschieht vor allem im Falle negativer Externalitäten, also wenn durch die Politik eines Staates Kosten entstehen und damit die Ziele anderer Staaten untergraben werden, etwa durch niedrige Umweltschutzstandards oder Handelsbarrieren. Im Falle positiver oder nicht signifikanter Externalitäten sind die Anreize für eine zwischenstaatliche Kooperation hingegen gering (Moravcsik 1993, 485).

Damit liegt der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vor allem der Wunsch zugrunde, negative Externalitäten zu beseitigen. Dies geschieht vor allem im Wege zweier Mechanismen: So zielt die Politikkoordination auf die Liberalisierung des Marktes und damit des Waren-, Dienstleistungs- und Produktionsfaktorenverkehrs. Zum zweiten sollen Politiken harmonisiert werden, um die innerstaatliche Bereitstellung von öffentlichen Gütern – etwa sozioökonomischer Gleichheit oder makroökonomischer Stabilität – zu sichern. Diese wichtige staatliche Aufgabe kann durch das Handeln ökonomisch interdependenter Staaten behindert werden (Moravcsik 1993, 486). Neben der Bewältigung internationaler Interdependenzen hat die Politikkoordination eine weitere wichtige Funktion für die nationalstaatlichen Regierungen, die das innerstaatliche Machtgefüge zu ihren Gunsten verändern kann: Im Rahmen von internationalen Verhandlungen und der Schaffung internationaler Institutionen werden jene Akteure gestärkt, die direkt an den Verhandlungen und Institutionen teilnehmen – also die nationalen Exekutiven. Dies ermöglicht es ihnen, innerstaatliche Einschränkungen, die durch Legislativen, Interessengruppen und andere gesellschaftliche Akteure entstehen, zu

umgehen, die Kontrolle über eigene innenpolitische Instrumente zu vergrößern und die Kosten für die innerstaatliche Opposition zu erhöhen. Moravcsik widerspricht damit der Theorie des Two-Level-Game: Diese nimmt an, dass die Exekutiven Anreize haben, innerstaatliche Beschränkungen auszubauen, um ihre Verhandlungsmacht auf der internationalen Ebene zu stärken. Für Moravcsik sind sie primär an der Innenpolitik interessiert und haben daher starke Anreize, innerstaatliche Beschränkungen durch die Teilnahme an internationalen Verhandlungen zu lockern. Die Machtverschiebungen wirken schließlich auf die internationalen Verhandlungen zurück und fördern die Kooperation: Die Möglichkeit, innerstaatliche Einschränkungen zu begrenzen, bietet den Exekutiven einen zusätzlichen Anreiz, die zwischenstaatliche Kooperation zu suchen (Moravcsik 1994, 1-2; 5-7). Für Moravcsik ist damit klar, warum Regierungen ihre Politik auf der internationalen Ebene koordinieren: Sie können damit ihre Macht gegenüber der innerstaatlichen Ebene ausbauen, negative Effekte der Politik anderer Staaten abschwächen und die eigene Zielerreichung maximieren. Wo die Staaten diese Vorteile nicht wahrnehmen, werden sie eine Koordination auch nicht suchen – die Zusammenarbeit bleibt eine Entscheidung rational agierender Akteure vor dem Hintergrund erwarteter Vorteile.

Haben die Staaten die Vorteile zwischenstaatlicher Zusammenarbeit erkannt, nehmen sie an den Verhandlungen teil, in deren Rahmen die Grundlagen der europäischen Kooperation festgelegt werden. Im Rahmen der zweiten Stufe des liberalen Intergouvernementalismus sind Staaten einheitliche Akteure: Sie agieren mit einer Stimme. Regierungen streben innerhalb einer Verhandlungsrunde stabile Präferenzen an (Moravcsik 1998a, 22). Statt Individuen und Gruppen stehen nun also Staaten im Vordergrund der Analyse: Die Verhandlungen auf der internationalen Ebene werden von Staaten geführt, deren Präferenzen zuvor definiert wurden. Moravcsik konzentriert sich bei seiner Analyse vorrangig auf die großen Verhandlungen, die der Änderung der europäischen Verträge dienen: Diese zeichnen sich durch das Fehlen von Zwang sowie Abstimmungen im Wege des Einstimmigkeitsprinzips aus; Regierungen können Vereinbarungen, die ihre Position schlechter als unilaterale Politiken stellen würden, zurückweisen. Kooperation ist freiwillig

und wird weder durch militärische Gewalt noch durch ökonomische Sanktionen erzwungen. Die Transaktionskosten, um Informationen und Ideen zu erhalten, sind gegenüber den Vorteilen zwischenstaatlicher Kooperation gering; Informationen und Ideen, die für ein effizientes Verhandeln benötigt werden, sind reichlich vorhanden und günstig. Die Regierungen wissen über die Spanne möglicher Vereinbarungen, über nationale Präferenzen und institutionelle Optionen Bescheid. Hierfür sind unter anderem die großen finanziellen und technischen Ressourcen, die Regierungen aufwenden, um technische, politische und rechtliche Informationen zu erhalten, ausschlaggebend (Moravcsik 1993, 498-499; Moravcsik 1998a, 60-61). Damit haben Regierungen auf der europäischen Ebene eine dominante Stellung gegenüber anderen – innerstaatlichen oder supranationalen – Akteuren, die sie zu den zentralen Entscheidungsträgern macht.

Um die Resultate von Verhandlungen erklären zu können, verweist Moravcsik auf die Notwendigkeit, die Pareto-Grenze zu kennen. Verhandlungsergebnisse tendieren nämlich dazu, innerhalb der Pareto-Grenze auszufallen: Diese gibt das Ausmaß jener Vereinbarungen an, die die Wohlfahrt für alle Regierungen verbessern und damit ihre freiwillige Kooperation sichern (Moravcsik 1998a, 25). Generell tendieren Verhandlungsergebnisse dazu, in Richtung des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen großer Staaten zu konvergieren: Größere Staaten können zumeist ein De-Facto-Veto gegen Veränderungen, die nicht ihren Präferenzen entsprechen, einlegen (Moravcsik 1991, 26-27). Daher kommt größeren Staaten auch eine dominierende Rolle in den Gesprächen zu, ihnen gelingt es zumeist, ihre Präferenzen zumindest teilweise durchzusetzen. Die Verhandlungssituation wird vor allem von den Machtverhältnissen zwischen den Staaten bestimmt. Die Verhandlungen auf der internationalen Ebene sind von einer asymmetrischen Interdependenz geprägt; jeder Staat verfügt über eine relative Verhandlungsmacht, die von seiner politischen Interdependenz vom Ergebnis abhängt. Die Intensität der staatlichen Präferenzen ist hierbei ausschlaggebend: Je größer der Wert ist, den eine Regierung einer Vereinbarung auf der internationalen Ebene zumisst, desto größer sind die Anreize für die Regierung, Zugeständnisse und Kompromisse einzugehen.

Jene Staaten, die am stärksten von der europäischen Integration ökonomisch profitieren, gehen die größten Kompromisse ein, während jene Staaten, die die am wenigsten ökonomisch profitieren bzw. für die die Adaptionkosten hoch sind, ihre Bedingungen im Verhandlungsprozess durchsetzen (Moravcsik 1998a, 3; 61-64). In den Verhandlungen versucht jeder Staat, seine Interessen zur Geltung zu bringen; nicht jedem Staat gelingt dies allerdings in gleicher Weise. Während tendenziell größere Staaten sowie Staaten, die vom Resultat wenig abhängig sind, eine günstigere Stellung in den Verhandlungen haben, gibt es eine Reihe von Verhandlungsstrategien, mit denen die Staaten ihre Stellung verbessern können.

Moravcsik erwähnt dabei insbesondere drei Strategien, mit denen Staaten ihre Verhandlungsmacht erhöhen können. Unilaterale politische Alternativen, denen glaubwürdige Vetodrohungen zugrunde liegen, stellen die grundlegendste Quelle von Verhandlungsmacht dar. Eine unilaterale Veto- oder Ausstiegsdrohung ist nur dann glaubwürdig, wenn eine höherwertige unilaterale Alternative für den Staat existiert; Regierungen, denen es gelingt, eine glaubwürdige Drohung zu vermitteln, können damit sicherstellen, dass das Resultat der Verhandlungen innerhalb des von ihnen gewünschten Verhandlungsraums fällt. Regierungen mit geringem Einfluss auf ihre Nachbarn oder schwachen unilateralen Alternativen verfügen nur über geringe Verhandlungsmacht und müssen daher eher Zugeständnisse und Kompromisse eingehen (Moravcsik 1998a, 63). Staaten können also damit drohen, gegen eine Zusammenarbeit zu stimmen oder aus einer Kooperation auszusteigen; verfügen sie über ausreichende Alternativen, kann diese Drohung den Staaten in den Verhandlungen helfen, eigene Interessen durchzusetzen.

Eine weitere Strategie in den Verhandlungen können Koalitionsbildungen sein: Die Existenz attraktiver Möglichkeiten, alternative Koalitionen zu bilden, stärkt die Verhandlungsmacht gegenüber jenen Staaten, die der Möglichkeit der Exklusion gegenüberstehen. Diese Macht kann zum einen aus der Drohung, mit Nicht-EU-Staaten zu kooperieren, entstehen; weit häufiger ist jedoch die Kooperation kleinerer Gruppen von

EU-Staaten. Diese Koalitionsdynamiken begünstigen tendenziell größere Staaten, deren Partizipation für Koalitionen wichtig ist, und Staaten mit Präferenzen, die nahe am EU-Median liegen, da diese sich an mehreren Koalitionen beteiligen können. Die glaubwürdige Drohung der Exklusion kann einen größeren Druck auf Staaten ausüben als die Drohung der Nicht-Vereinbarung, weil die Bildung von Koalitionen mit großer Wahrscheinlichkeit größere negative politische Externalitäten als die Politik eines einzelnen Staates schafft. Nur wenn die Exklusion allerdings negative Externalitäten für Nicht-Mitglieder produziert, steigt der Anreiz zur Kooperation (Moravcsik 1998a, 64-65). Die Drohung, gemeinsam mit anderen Staaten eigene Formen der Zusammenarbeit zu etablieren, kann damit die Verhandlungen stärker beeinflussen als die Drohung, alleine alternative Handlungen zu setzen; beide Drohungen wirken sich, wenn sie glaubwürdig sind, auf den Verlauf der Verhandlungen aus.

Schließlich besteht die Möglichkeit von „issue linkages“, also der Verknüpfung von verschiedenen Themenbereichen, oder „side payments“, Zugeständnissen in themenfremden Bereichen, die Staaten zum Einlenken bewegen sollen. Wenn Regierungen über verschiedene Themen hinweg unterschiedliche Präferenzintensitäten haben – in manchen Themenbereichen sind die Vorteile marginal, in anderen größer –, kann es zum Vorteil beider Parteien sein, Konzessionen auszutauschen. Diese Austausch vergrößern den Nutzen der Kooperation, indem sie helfen, einen der größten Nachteile der Verhandlungen – die Tatsache, dass Regierungen in jenen Themenbereichen, die am wichtigsten für sie sind, die geringste Verhandlungsmacht aufweisen – zu überwinden (Moravcsik 1998a, 65). „Issue linkages“ schaffen allerdings, da sie Themen, von denen manche innerstaatliche Gruppen profitieren, in Paketlösungen mit Themen zusammenbinden, die andere Gruppen zu Verlierern machen, innerstaatliche Verteilungskonflikte. Diese Strategie ist daher politisch riskant und dort am wahrscheinlichsten, wo die Präferenzintensitäten innerstaatlicher Gruppen gering sind (Moravcsik 1993, 505-506). Der Erfolg der drei Verhandlungsstrategien ist damit stark von innerstaatlichen Machtverhältnissen und der Glaubwürdigkeit der Ankündigungen

abhängig; Moravcsik zeigt auf, dass eine Einschätzung der Verhandlungsmacht der Akteure höchst komplex ist und eine umfassende Betrachtung der Rahmenbedingungen voraussetzt.

Supranationale Akteure verfügen in den internationalen Verhandlungen über keine privilegierte Position (Moravcsik 1998a, 66). Sie besitzen nicht mehr Informationen oder Ideen als die nationalstaatlichen Regierungen, oft sind die RepräsentantInnen der nationalen Regierungen besser informiert. Die Präferenzen der Verhandlungsakteure sind transparent (Moravcsik 1998a, 480-481). Moravcsik untersucht im Rahmen seines Buches „The Choice for Europe“ fünf große Integrationsschritte der Europäischen Union, um seine Thesen zu testen. Er kommt dabei zum Ergebnis, dass nur in einem Fall – der Einheitlichen Europäischen Akte – europäische Institutionen, namentlich das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, eine wichtige Rolle spielten. Supranationale Entrepreneurship sind für ihn nur unter bestimmten Umständen in der Lage, die europäische Integration signifikant zu beeinflussen: Sind etwa potentiell machtvolle innerstaatliche Interessen unorganisiert und damit latent, besteht Spielraum für den Einfluss supranationaler Akteure; auch, wenn organisierten Gruppen der Zugang zu innerstaatlichen AmtsträgerInnen fehlt, die willens und fähig sind, ihre Interessen zu vertreten, kann supranationales Entrepreneurship eine größere Rolle spielen. Schließlich können supranationale Akteure eine eigenständige Rolle entwickeln, wenn die Bündelung der Interessen innerhalb eines politischen Systems nationalstaatlicher Verwaltungen, Parteien oder Parlamente nicht in der Lage ist, den nationalen Regierungen durchführbare Vorschläge zu machen. Eine zentralisierte, autonome und kohärente supranationale Bürokratie, die einzig den Zweck verfolgt, die europäische Integration voranzutreiben, kann solche Schwierigkeiten innerstaatlicher Verhandlungen überwinden; dank ihrer Unabhängigkeit von Partikularinteressen, ihrer Fähigkeit, gegensätzliche Politikbereiche zu koordinieren, und ihrem kontinuierlichen Zugang zu Interessengruppen verschiedener Staaten ist sie in der Lage, diese Schwächen zu überwinden (Moravcsik 1998a, 484). Moravcsik definiert die Bedingungen, unter denen supranationale Institutionen Einfluss auf

Entscheidungsprozesse nehmen können, genau; für ihn bleiben die Mitgliedstaaten im Zentrum der Macht, und der Einfluss supranationaler Akteure ist Ausnahme, nicht Regel.

Supranationale Entrepreneure können damit aufgrund ihrer besseren Fähigkeit, die innerstaatliche Ebene als Verwalter nationaler und transnationaler sozialer Netzwerke zu beeinflussen, eine wichtige Rolle entwickeln. Sie haben für Moravcsik trotzdem nur selten, und wenn, dann nur einen sekundären Einfluss auf die Effizienz von Verhandlungen (Moravcsik 1998a, 485). Verhandelte Vereinbarungen tendieren auch ohne die Intervention supranationaler Akteure dazu, Pareto-effizient zu sein (Moravcsik 1998a, 66). Supranationale Institutionen spielen in den Verhandlungen für Moravcsik keine große Rolle – ihre Existenz verdanken sie vor allem den rationalen Entscheidungen der Staaten, die die Institutionen im eigenen Interesse im Rahmen der dritten Stufe schaffen.

Here, the realist element of LI comes to effect. Moravcsik assumes that reforms and progress in the EU depend on the relative power of the MS. Hence, the “supply” of integration neither resulted from unintended spill-over nor supranational initiatives (Steinhilber, 2012: 149 f), but has been determined by the European Council and the Council (Cini, 2010: 98). Several political factors strongly influence the process of bargaining between the MS, and the exception under which cooperative solutions under unanimity can go above the lowest common denominator (Steinhilber, 2012:151). Of particular importance is the availability of issue linkages, as well as the (non-)existence of alternative coalitions whereas the intensity of national preferences (Cini, 2010:97f), the strong “need” for common policy, weakens the relative power of the states (Steinhilber, 2012: 151).

2.4 Supranationale Akteure als Mittel zum Zweck – die Schaffung internationaler Institutionen

Im Rahmen der dritten Stufe werden internationale Institutionen geschaffen: Staaten delegieren oder bündeln staatliche Souveränität in internationalen Institutionen; diese dienen allein dem Zweck, erzielte Vereinbarungen abzusichern (Moravcsik 1998a, 20). Moravcsik hebt den instrumentalen Charakter supranationaler Institutionen hervor; für ihn werden sie von den Staaten nur geschaffen, um bestimmte Zwecke zu erfüllen. Der Entscheidung zur Delegation oder Bündelung geht eine Kosten-Nutzen-Analyse voraus: Regierungen verzichten auf unilaterales Handeln, um sicherzustellen, dass alle Regierungen ihr Verhalten auf eine bestimmte Art und Weise koordinieren (Moravcsik 1998a, 75). Regierungen transferieren Souveränität an internationale Institutionen, wenn die möglichen Vorteile groß sind und die Bemühungen, die Einhaltung der Vereinbarungen durch die anderen Regierungen mithilfe dezentraler oder innerstaatlicher Mittel zu sichern, ineffektiv sind (Moravcsik 1998a, 9). Die Schaffung europäischer Institutionen ist damit allein dem rationalen Entschluss der Staaten zuzuschreiben; während die erste Stufe die Bedeutung gesellschaftlicher Akteure betont und in der zweiten Stufe Staaten die Hauptrolle übernehmen, kommt den supranationalen Akteuren auf der dritten Stufe keine große eigenständige Rolle zu.

Moravcsik unterscheidet zwei Möglichkeiten, Souveränität zu transferieren: Staaten können darin übereinkommen, künftige Entscheidungen nicht mehr einstimmig, sondern mithilfe anderer Entscheidungsmechanismen zu treffen – in der EU geschieht dies insbesondere im Rahmen qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU. Diese Strategie lässt sich als Bündelung nationaler Souveränität bezeichnen. Schließlich können Staaten ihre Souveränität auch delegieren – sie ermächtigen supranationale Akteure, autonom Entscheidungen zu treffen. Die Europäische Kommission genießt eine solche Autonomie in einigen Politikbereichen (Moravcsik 1998a, 67). Das Ausmaß der Delegation oder der Bündelung wird explizit durch die nationalen Regierungen begrenzt (Moravcsik

1993, 513); die Macht supranationaler Akteure wird kontrolliert (Moravcsik 1998a, 488). Staaten vermeiden es, zentrale Institutionen mit einer unbegrenzten Autorität auszustatten, die ihre Souveränität verletzen könnte; sie präferieren es, durch intergouvernementale Institutionen wie den Rat der EU zu agieren, statt mithilfe supranationaler Institutionen wie der Kommission oder dem Parlament Entscheidungen durchzuführen (Moravcsik 1997, 27). Die europäischen Mitgliedstaaten behalten damit die Kontrolle über den Prozess und übertragen Souveränität nur, solange es in ihrem Interesse ist.

Der Souveränitätstransfer dient dabei vor allem zwei Zielen. Zum ersten soll er künftige Kooperationen sichern, indem die Kosten der Nicht-Entscheidung oder Nicht-Einhaltung erhöht werden. Das Problem unvollständiger Verträge tritt auf, wenn Regierungen bestimmte Ziele teilen, sie aber – aufgrund zu hoher Kosten oder eines zu großen Aufwandes – nicht sämtliche Details bestimmen oder die Ziele nicht einfach durchsetzen können. Regierungen benötigen daher Institutionen, die die vielen kleinen zukünftigen Entscheidungen, die in der Zukunft zur Durchsetzung und Einhaltung der Vereinbarung zu treffen sind, an die ursprünglichen Ziele der Verträge binden. Wurde Souveränität einmal gebündelt oder delegiert, ist jeder Versuch, unilaterale Kontrolle wiederzuerlangen, eine Gefährdung der Legitimität der Institution als Ganzes; er kann zur Folge haben, dass die Regierungen Institutionen teuer und risikoreich neu verhandeln und die Kooperation möglicherweise sogar aufschieben müssen. Institutionen gelingt es zudem oft, breite ideologische Unterstützung zu erhalten; damit können sie mehr Gruppen für eine Entscheidung mobilisieren. Regierungen können die politischen Kosten unpopulärer Politiken auch auf internationale Institutionen oder andere Regierungen abwälzen (Moravcsik 1998a, 73-74). Institutionen erhöhen damit die Effizienz zwischenstaatlicher Verhandlungen. Die Existenz eines gemeinsamen Verhandlungsforums, gemeinsamer Entscheidungsmechanismen sowie einer Methode zur Überwachung der Einhaltung der Vereinbarungen reduzieren die Kosten der Akteure in den Verhandlungen (Moravcsik 1993, 508). Während Moravcsik den supranationalen Institutionen keinen großen eigenständigen Einfluss zuweist, sieht er zugleich große Vorteile im

Souveränitätstransfer – dieser erleichtert die Umsetzung einmal getroffener Entscheidungen und stellt sicher, dass die Abweichung gering ist.

Ebenso wie die zwischenstaatliche Koordination dient auch die Schaffung internationaler Institutionen der Stärkung der Regierungen gegenüber innerstaatlichen Gruppen, die im Rahmen der Präferenzformation großen Einfluss auf die Regierungen haben: Die Delegation bzw. Bündelung von Souveränität kann Entscheidungen gegen innerstaatliche Oppositionsakteure absichern und die eigene Glaubwürdigkeit anheben (Moravcsik 1998a, 73). Europäische Institutionen verleihen Regierungsinitiativen mehr Legitimität und Glaubwürdigkeit; dies erleichtert die Mobilisierung innerstaatlicher Gruppen. Zudem stärken sie die Initiative und den Einfluss nationaler Regierungen, da sie einen politischen Raum schaffen, der für innerstaatliche Akteure schwer zugänglich ist; die Regierungen können ohne große Einschränkungen handeln und sind damit in der Lage, einfacher Vereinbarungen zu erzielen (Moravcsik 1997, 515). Die Regierungen streben stets danach, an Macht gegenüber Interessengruppen zu gewinnen; diesen Machtzuwachs können supranationale Akteure schaffen.

Aus den Gründen, Souveränität an Institutionen zu übergeben, folgen die Bedingungen, unter denen Staaten zum Souveränitätstransfer bereit sind: Je unattraktiver der Status Quo ist, und je größer der erwartete Nutzen einer Kooperation ist, desto größer ist auch der Anreiz, Souveränität abzugeben. Auch der Grad der Unsicherheit im Bezug auf Details bestimmter Entscheidungen ist ausschlaggebend; fehlt es an Wissen über Form, Details und Ergebnisse zukünftiger Entscheidungen, erscheint ein Transfer besonders attraktiv. Schließlich sind Regierungen und Gruppen im Durchschnitt risikoscheu – ist das politische Risiko für individuelle Regierungen oder Interessengruppen mit intensiven Präferenzen groß, sind also hohe Verluste zu erwarten, so fällt die Zustimmung zu einem Mechanismus, der die Verluste minimieren kann, auch hoch aus (Moravcsik 1993, 510-511). Das Ausmaß des Souveränitätstransfers variiert damit über verschiedene Themen und Staaten hinweg. In jenen Themenbereichen, in denen die gemeinsamen Vorteile groß und

Verteilungskonflikte moderat sind – und eine Unsicherheit bezüglich zukünftiger Entscheidungen vorherrscht –, wird ein Souveränitätstransfer am ehesten stattfinden. Auch die nationalen Positionen variieren: In jenen Gebieten, in denen Staaten Integration befürworten und erwarten, Teil einer qualifizierten Mehrheit zu sein oder Unterstützung von supranationalen Akteuren zu erhalten, werden sie einem Souveränitätstransfer eher zustimmen. Jene innerstaatlichen Gruppen, die von der zukünftigen Einhaltung bestimmter Regeln am meisten profitieren, werden die Delegation bzw. Bündelung wiederum am stärksten unterstützen (Moravcsik 1998a, 75-76). Das Ausmaß des Souveränitätstransfers ist damit stets Folge einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierungen und Interessengruppen. Nur wo der Nutzen höher als die erwarteten Kosten ist, werden diese einer Bündelung oder Delegation von Kompetenzen auch zustimmen; Moravcsik weist den Regierungsakteuren die völlige Entscheidungsmacht und Kontrolle zu.

Da die staatlichen Akteure risikoscheu sind und sich vor allem an den Vorteilen supranationaler Institutionen für die eigene Interessendurchsetzung orientieren, wird Autorität in der EU vor allem in drei Bereichen an europäische Organe delegiert: Diese umfassen die externe Repräsentation in Verhandlungen mit Drittstaaten; die Abgabe von Agenda-Setting-Macht in Bereichen, in denen Konsens über eine bestimmte Agenda besteht; sowie die Durchsetzung und Überwachung von Verhandlungsergebnissen, die hilft, das klassische Gefangenendilemma zu überwinden und die Glaubwürdigkeit von Vereinbarungen zu erhöhen (Moravcsik 1993, 511-512). Moravcsik hatte bei seiner Analyse insbesondere die Europäische Union vor Augen, die über weit entwickelte Institutionen – vor allem die Europäische Kommission, den Europäischen Gerichtshof und das Europäische Parlament – verfügt. Trotz dieser fortgeschrittenen Entwicklung europäischer Akteure weist er ihnen allerdings nicht nur einen äußerst geringen Einfluss auf die Prozesse europäischer Integration zu, sondern sieht ihre Schaffung auch vor allem als eine zweckgerichtete und kontrollierte Folge einzelstaatlicher Interessen.

Zuletzt lässt Moravcsik auch Raum für Ideen: Zwar kann die Delegation bzw. die Bündelung von bestimmten Kompetenzen mit rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulationen erklärt werden; die Unterstützung allgemeinerer institutioneller Vereinbarungen bleibt jedoch außen vor. Hier spielen für Moravcsik auch starke ideologische Überlegungen eine Rolle, die die Präferenzen für bestimmte institutionelle Arrangements beeinflussen (Moravcsik 1998a, 488-489). Die Rolle von Ideen beim Souveränitätstransfer wird allerdings von Moravcsik kaum konkretisiert, sind es doch vorrangig nationale Interessen, die hinter supranationalen Einrichtungen stehen.

Der liberale Intergouvernementalismus stellt im Rahmen von drei Stufen dar, wie der Prozess der europäischen Integration von innerstaatlichen, rational handelnden Gruppen vorangetrieben wurde. Diese versuchen, ihre Präferenzen mithilfe verschiedener direkter und indirekter Repräsentationsmechanismen an RegierungsakteurInnen heranzutragen, die wiederum vor allem an einer Wiederwahl interessiert sind. Ausschlaggebend sind insbesondere ökonomische und – in einem wesentlich geringeren Ausmaß – geopolitische und ideelle Interessen. Die Regierungen streben diese im Wettbewerb verschiedener Gruppen gebildeten Präferenzen im Rahmen internationaler Kooperationsformen an. Die Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene dient hierbei vor allem der Beseitigung negativer Externalitäten und der Machtstärkung der Exekutiven gegenüber innerstaatlichen Gruppen. Die Verhandlungen sind von den Machtverhältnissen der Staaten abhängig; diese können ihre Verhandlungsmacht mithilfe verschiedener Verhandlungsstrategien stärken. Schließlich schaffen die Staaten, um die Ergebnisse abzusichern und die eigene Autonomie gegenüber der innerstaatlichen Opposition zu erhöhen, supranationale Akteure, die von den Staaten kontrolliert werden. Moravcsik betrachtet vor allem die großen Entscheidungen, die zu Änderungen der Verträge führten; seine Theorie stellt den Anspruch, diese Entscheidungen zu erklären. Der Autor entwirft ein sehr konkretes und überzeugendes Bild der verschiedenen Stufen, die der heutigen Struktur der EU vorausgingen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird zu zeigen sein, inwiefern seine Theorie auch die Erweiterungspolitik der EU in der Balkan-Region erklären

kann. Zunächst erfolgt allerdings ein näherer Blick auf Schwächen des liberalen Intergouvermentalismus.

2.5 Kritik des liberalen Intergouvermentalismus

Moravcsik Theorie wurde rege diskutiert; der umfassende Anspruch, den Moravcsik an seine Theorie stellte, provozierte neben großer Anerkennung auch viel Kritik. Im Folgenden soll ein kurzer Abriss wichtiger Kritikpunkte verschiedener AutorInnen, die sich eingehend mit dem liberalen Intergouvermentalismus auseinandergesetzt haben, ein Bild einiger Schwachpunkte der Theorie ermöglichen.

Die zentralen Akteure sind für Moravcsik große, mächtige Mitgliedstaaten – er konzentriert sich in seinem Buch „The Choice for Europe“ vor allem auf die drei mächtigen Staaten Großbritannien, Deutschland und Frankreich. Wallace verweist auf die wichtige Rolle kleinerer Staaten in der EU, die im Rahmen von Koalitionsbildungen im komplexen Mulilateralismus der EU eine größere Rolle spielten, als es Moravcsik berücksichtigt (Caporaso/Moravcsik/ Scharpf/Wallace 1999, 156). Für Wallace überschätzt Moravcsik das rationale Verhalten der Staaten ebenso wie den Wirklichkeitsgehalt der Selbstzuschreibungen der zentralen RegierungsakteurInnen. Diese würden selten eigene Unsicherheiten oder Inkonsistenzen zugeben oder der Kommission einen kritischen Einfluss zuschreiben (Caporaso/Moravcsik/Scharpf/ Wallace 1999, 158). Moravcsik sieht vor allem in der Interaktion der mächtigen, bevölkerungsreichen Staaten der EU den Kern europäischer Entscheidungen und rechnet diesen vorsichtige Kosten-Nutzen-Kalkulationen zu. Abweichendes, irrationales Verhalten findet in seiner Analyse keinen Platz.

Der Prozess der Präferenzformation ist für Moravcsik zentral und wird in seiner Arbeit ausführlich behandelt – einige KritikerInnen sehen hier aber Lücken, die eine Anwendung der Theorie erschweren. So fehlen für Wallace nähere Angaben zur Natur der innerstaatlichen Politik in den drei großen Staaten, zu Möglichkeiten der Regierungen, ihre Gatekeeper-Funktion gegenüber der EU-Ebene zu nutzen, und zum Primat bestimmter ökonomischer Akteure. Moravcsik macht es sich für Wallace vor allem beim Vergleich der drei großen Staaten zu einfach: Differenzen zwischen ihnen in bestimmten Themenbereichen werden vorschnell unterschiedlichen ökonomischen Interessen zugeschrieben, ohne weitreichende nationale Unterschiede zu berücksichtigen (Caporaso/Moravcsik/Scharpf/Wallace 1999, 156-157). Für Caporaso vernachlässigt Moravcsik unterschiedliche institutionelle Strukturen in den Nationalstaaten – so sollten seiner Ansicht nach Variablen wie die Anzahl der Vetoakteure, die Verteilung innenpolitischer Macht und der Grad der Gewaltenteilung mit einbezogen werden. Unterschiede zwischen einer pluralistischen oder einer korporatistischen Organisationsstruktur von Interessengruppen, einem Zwei- oder Mehrparteiensystem sowie zwischen präsidentiellen und parlamentarischen politischen Systemen können auf die Präferenzformation sowie auf die internationale Verhandlungsphase Einfluss nehmen (Caporaso/Moravcsik/Scharpf/ Wallace 1999, 162). Die beiden AutorInnen verweisen dabei auf innerstaatliche Gegebenheiten und Dynamiken, die Moravcsik im Rahmen seiner Arbeit kaum berücksichtigt, die allerdings wichtige Ergänzungen zum Präferenzformationsmodell des liberalen Intergouvernementalismus darstellen.

Caporaso schließlich kritisiert die Fallauswahl: Moravcsik konzentriert sich in seinem Werk „The Choice for Europe“ auf fünf große Verhandlungsphasen in der EU; dieser Fokus auf nur fünf Fälle erleichtert es dem Autor, seine Theorie zu bestätigen, während wichtige Prozesse außen vor bleiben. Ein Fall ist für Moravcsik ein Bündel von Ereignissen, Prozesse werden nicht berücksichtigt. Die geringe Variation der Fälle lässt zudem keine großen Unterschiede erwarten, eine Ordnung der Fälle entlang bestimmter Dimensionen (etwa nach den zu erwartenden Gewinnen und Verlusten oder nach politischen Sektoren) hätte einen fruchtbareren Vergleich befördert

(Caporaso/Moravcsik/Scharpf/Wallace 1999, 162-163). Dieser Fokus auf wenige große Verhandlungen in der EU wurde wiederholt kritisiert, kann Moravcsik doch auf diese Art und Weise nicht das tägliche Funktionieren der EU, sondern nur das Zustandekommen großer Integrationsschritte erklären.

Bei der Fallauswahl setzt auch Scharpf an: Diese ist für ihn eine Folge des irrigen Anspruchs, eine allgemeine Theorie über empirische Regelmäßigkeiten schaffen zu wollen; Scharpf präferiert Theorien, deren Schlussfolgerungen von bestimmten Bedingungen abhängig sind und die damit nicht ohne Ausnahme auf alle Fälle angewendet werden können. Der Fokus auf eine allgemeine, universell anwendbare Theorie hat für Scharpf gleich mehrere Schwächen: So besteht die Gefahr, abweichende Fälle zu ignorieren oder als Ausnahmen herunterzuspielen. Zudem haben die Bestrebungen, eine universell anwendbare Theorie zu schaffen, Auswirkungen auf die Fallauswahl: Moravcsik legt den Fokus allein auf Entscheidungen mit konstitutioneller Signifikanz, die im Wege intergouvermentaler Verhandlungen erreicht wurden; tägliche, kleinere Entscheidungen bleiben ebenso außen vor wie konstitutionelle Veränderungen durch Kommissionsstrategien oder Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs. Die Universalität der Hypothesen wird zumindest teilweise durch den Ausschluss abweichender Fälle hergestellt (Caporaso/Moravcsik/Scharpf/Wallace 1999; Scharpf 166-167). Scharpf kritisiert damit ebenso wie Caporaso die geringe Anzahl der Untersuchungsfälle und den beschränkten Fokus von Moravcsik; er bettet diese Kritik allerdings in eine umfassende Skepsis gegenüber Theorien ein, die einen universellen Erklärungsanspruch stellen.

Moravcsik legte seine Theorie in der Tat weit an und stellte den Anspruch, die Entwicklung der EU nachzeichnen zu können; eine universelle Theorie lehnt allerdings auch er ab. Der liberale Intergouvernementalismus kann für ihn Integration nur in jenen Fällen, in denen die zentralen Annahmen über Präferenzen, Verhandlungen und die Glaubwürdigkeit von Vereinbarungen nicht verletzt werden, erklären. Die Bandbreite der

Theorie wird durch ihre Annahmen definiert; gelten diese nicht, kann die Theorie auch nicht angewandt werden. Der liberale Intergouvernementalismus hat dann seine größte Erklärungskraft, wenn soziale Präferenzen relativ sicher und gut definiert sind; je schwächer und diffuser die innenpolitische Unterstützung einer Politik ausfällt, je mehr Unsicherheit über die Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung herrschen, desto geringer ist die Vorhersehbarkeit der nationalen Präferenzen und desto wahrscheinlicher ist der Einfluss ideologischer oder anderer Faktoren. Schließlich können supranationale Akteure in Verhandlungssituationen, die sich durch hohe Transaktionskosten und eine asymmetrische Informationsverteilung auszeichnen, substantiellen Einfluss auf Verhandlungsergebnisse ausüben; die zentrale Annahme intergouvermentaler Verhandlungen, die auf asymmetrischer Interdependenz beruhen, kann – fehlen den Regierungen Informationen, Expertise, Verhandlungsfähigkeiten oder Legitimität – durch eine starke Rolle supranationaler Institutionen verletzt werden (Moravcsik/Schimmelfennig 2009, 76). Moravcsik gesteht damit selbst ein, dass nicht immer alle Voraussetzungen für rationales Verhalten der Regierungsakteure gegeben sind: Diese verfügen nicht immer über alle Informationen und Fähigkeiten, die sie brauchen, um ihre Präferenzen in Verhandlungen durchzusetzen. Der umfassende Erklärungsanspruch seiner Theorie hat Grenzen.

Häufig kritisiert wird die instrumentale Rolle, die Moravcsik supranationalen Institutionen auf der europäischen Ebene zuweist: So verfügen diese Institutionen für Sandholtz und Stone Sweet sehr wohl über eigene Interessen; sie versuchen, ihre Autonomie und ihren Einfluss im EU-System auszubauen. Der liberale Intergouvernementalismus kann – indem er den supranationalen Institutionen eine eigenständige Rolle verwehrt – den Zuwachs an Regeln durch die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof nicht erklären. Für den liberalen Intergouvernementalismus ist die steigende Interdependenz der einzige bedeutende kausale Faktor, der Integration befördert und nicht entscheidend durch intergouvermentale Verhandlungen determiniert wird (Sandholtz/Stone Sweet 1997, 302; 314-315). Auch Gehring kritisiert die fehlende Berücksichtigung der zentralen Rolle

supranationaler Akteure: Durch den Fokus auf große Integrationsschritte und die primäre Beschäftigung mit der Frage, warum Institutionen geschaffen werden, bleiben die Auswirkungen der Schaffung supranationaler Institutionen auf die EU-Politik außen vor; diese haben für ihn die Möglichkeit, im Rahmen der weitreichenden supranationalen Strukturen Politiken mitzubestimmen und zu beeinflussen (Gehring 2002, 11). Schließlich merkt Wallace an, dass die institutionelle Struktur der EU einen Einfluss auf das Verhalten staatlicher Akteure ausübt, indem sie Möglichkeitsstrukturen schafft und sie einschränkt (Caporaso/Moravcsik/Scharpf/Wallace 1999, 159).

Pierson wiederum verweist darauf, dass die Mitgliedstaaten zwar die zentrale Rolle spielen – sie können den Integrationsprozess jedoch nicht völlig kontrollieren. Der liberale Intergouvernementalismus kann mit seinem Fokus auf die großen intergouvernementalen Verhandlungen die sich langsam entfaltenden Auswirkungen komplexer und unter verschiedensten Akteuren aufgeteilter Entscheidungsprozesse nicht erklären (Pierson 1996, 158). Supranationale Akteure werden für bestimmte Zwecke geschaffen, sie werden allerdings mit signifikanten Ressourcen ausgestattet, die sie später nutzen, um ihre Autonomie und ihren Einfluss auszubauen. Die Regierungen selbst verfügen zumeist nur über einen kurzen Zeithorizont, da ihre Amtszeit begrenzt ist, und schaffen daher institutionelle Strukturen, die kurzfristigen Zielen dienen, langfristig jedoch unerwartete Konsequenzen und Implikationen haben können. Die schiere Komplexität der EU-Politiken führt dazu, dass die Folgen von Entscheidungen nicht immer abgeschätzt werden können; im Zeitverlauf können einmal getroffene Entscheidungen unerwartete oder ungewollte Konsequenzen zeitigen (Pierson 1996, 128-142). Die Konzentration von Moravcsik auf die großen Integrationsschritte, die von den Mitgliedstaaten verhandelt wurden, lässt in der Tat wenig Spielraum für den Einfluss supranationaler Institutionen; der Autor sieht die Mitgliedstaaten als einzige wichtige Akteure auf der europäischen Ebene. Supranationale Akteure erhalten nur dann Einfluss, wenn die zentralen Annahmen über Rationalität und asymmetrische Interdependenz verletzt werden.

Schließlich ist die Theorie nicht zuletzt maßgeblich an die Person Moravcsiks gebunden; es gibt nur wenige TheoretikerInnen, die sich an einer Weiterentwicklung des Ansatzes von Moravcsik versuchten. Der liberale Intergouvermentalismus wird daher gerne als „one-man-show“ bezeichnet (Steinhilber 2012, 159). In der Tat haben sich bislang nur wenige AutorInnen an eine Aufarbeitung der Theorie gewagt. Dies zeigt auch eine nähere Beschäftigung mit den wissenschaftlichen Arbeiten zur Erweiterungspolitik der EU; inwiefern hier der liberale Intergouvermentalismus eine Rolle spielt, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

2.6 Der liberale Intergouvermentalismus und die europäische Erweiterung

Die europäische Erweiterungspolitik wurde in der theoretischen Debatte umfassend aufgearbeitet; auch zentrale Prämissen des liberalen Intergouvermentalismus wurden dabei zur theoretischen Untersuchung der Erweiterungsentscheidungen herangezogen. Während allerdings zur fünften Erweiterungsrunde im Jahr 2004 eine Vielzahl theoretisch fundierter Arbeiten vorliegt, die sich auch mit den Interessenlagen und Verhandlungsstrategien der europäischen Mitgliedstaaten beschäftigen, liegt der primäre Fokus der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Balkan-Erweiterung auf den Bedingungen, unter denen die EU-Konditionalität in der Region Wirkung zeigen kann, und auf den Erfolgen der Konditionalitätspolitik am Balkan (vgl. etwa Smolnik 2008; Schimmelfennig 2008; Trauner 2009; Freiburg/Richter 2010; Vasilev 2011). Damit werden zumeist die Reformbereitschaft der Westbalkan-Staaten sowie die Probleme und Potentiale der europäischen Konditionalität untersucht.

Wissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit dem Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Erweiterungspolitik am Westbalkan beschäftigen, fehlt zumeist ein theoretisches Fundament. Hier kann etwa Christophe Hillion angeführt werden, der in seinem Sammelbandbeitrag „EU Enlargement“ einen zunehmenden Einfluss der Mitgliedstaaten

nach der fünften Erweiterungsrunde konstatiert und dies insbesondere an vier Faktoren festmacht: So wird die Konditionalität in größerem Ausmaß genutzt, um die Erweiterung vorsichtig steuern zu können; hier sind etwa die Aufwertung der Aufnahmefähigkeit und die Einführung von Benchmarks zu nennen. Zum zweiten wurden die Schritte, die zu einem Beitritt führen, vervielfacht; so muss der Rat die Kommission erst einladen, eine Meinung zu einem Beitrittsantrag abzugeben, ein beitrittswilliger Staat muss zudem mehrere Stufen durchlaufen, ehe er eine EU-Mitgliedschaft erhält. Jede dieser Stufen erfordert einen einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten. Zum dritten schließlich setzen die Mitgliedstaaten einseitig Bedingungen durch – so erließ Frankreich die Bestimmung, dass zukünftige Beitritte in Referenden durch das französische Volk abgesegnet werden müssen. Zudem wurden einige Praktiken, die den Erweiterungsprozess strikter gestalten, in europäisches Recht gegossen. Der Erweiterungsprozess wird daher heute stark von den Mitgliedstaaten kontrolliert und bietet vielfältige Möglichkeiten für einzelstaatliche Blockaden (Hillion 2011, 200-215). Eine ähnliche Argumentation vertritt Hillion in seiner Analyse „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, in der er – aus denselben Gründen – eine zunehmende Beeinflussung der Erweiterungspolitik durch die Mitgliedstaaten feststellt (Hillion 2010).

Ein näherer Blick auf die wissenschaftliche Aufarbeitung der fünften Erweiterungsrunde zeigt, dass insbesondere zwei große Stränge der theoretischen Auseinandersetzung herausstechen, die die mitgliedstaatliche Sichtweise einnehmen: Zum einen wurde versucht, die Erweiterung um die zentral- und osteuropäischen Staaten als eine rationale Entscheidung von Staaten zu erklären, die bestimmte ökonomische oder geopolitische Interessen in der Region haben; zum anderen wenden sich einige Autoren gemeinsamen Werten, Normen und Identitäten als Erklärungsfaktoren zu. Aus dieser Sicht ist die Erweiterung eine Folge einer gesamteuropäischen Identität und gemeinsamer Werte, die Erweiterungspolitik wird zur moralischen Verpflichtung, der die Mitgliedstaaten nachkommen (vgl. etwa Sjursen 2002). Beide Stränge stellen die Frage,

warum die Staaten sich dazu entschließen, neue Staaten in die EU aufzunehmen, in den Vordergrund. Sie behandeln damit vorrangig den Entscheidungsprozess, der dazu führte, die mittel- und osteuropäischen Staaten überhaupt in die EU aufzunehmen. Diese Frage steht nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit, in der es vor allem um die Rolle mitgliedstaatlicher Interessen gehen soll, nachdem den Staaten bereits eine Beitrittsperspektive eingeräumt wurde – der Fokus liegt also auf den Prozessen, die an den Beschluss zur Erweiterung anschließen. Obwohl sie damit nicht das zentrale Forschungsinteresse behandeln, kann eine nähere Beschäftigung mit wissenschaftlichen Arbeiten, die den liberalen Intergouvernementalismus auf die Erweiterungspolitik anwenden, wichtige Ansatzpunkte bieten.

Grabbe und Hughes konzentrieren sich in ihrer Analyse der Osterweiterung auf die Präferenzen der Mitgliedstaaten und ihre strategische Interaktion, die Autorinnen schließen damit direkt an zentrale Prämissen des liberalen Intergouvernementalismus an: Aus ihrer Sicht haben alle EU-Mitgliedstaaten ein grundsätzliches Interesse daran, sicherzustellen, dass angrenzende Gebiete stabil, sicher und prosperierend sind. Die Mitgliedstaaten haben die Osterweiterung generell als ein Mittel, Stabilität und Prosperität zu fördern, unterstützt; allerdings unterscheiden sich die Präferenzen der Mitgliedstaaten dahingehend, wie schnell die Erweiterung voranschreiten soll und welche geographischen Gebiete angepeilt werden sollen. Die Interessen der Mitgliedstaaten variieren mit ihrer geographischen Nähe zu instabilen Gebieten, ihrer ökonomischen Präsenz in der Region und ihren historischen Verbindungen mit bestimmten Staaten. EU-Staaten in größerer geographischer Nähe sind stärker über die Sicherheit und Stabilität der Region besorgt und verfügen zumeist über engere ökonomische Verbindungen als andere EU-Mitgliedstaaten. Frankreich wiederum fürchtete vor allem eine Machtverschiebung in das geographische Zentrum Europas, insbesondere zu Deutschland, das starke ökonomische Verbindungen zur zentral- und osteuropäischen Region hält. Staaten wie Spanien und Portugal waren vor allem um die eigenen Budgettransfers aus dem europäischen Haushalt besorgt und kümmerten sich zudem mehr um die eigene,

angestrebte Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion (Grabbe/Hughes 1998, 4-6). Die beiden Autorinnen betonen damit vor allem ökonomische und geopolitische Interessen, die hinter dem Eintreten einiger Mitgliedstaaten für die fünfte Erweiterungsrunde standen.

Geopolitische und ökonomische Interessen hatten nicht nur auf die Einstellungen der Staaten gegenüber der Erweiterung generell einen Einfluss, sondern auch auf die Meinung dazu, welche Staaten der Region als am wichtigsten angesehen werden. Auch wenn historische Erfahrungen – insbesondere die Erfolge der Erweiterungen um Griechenland, Spanien und Portugal bei der Konsolidierung der Demokratie in Europa – zur Folge hatten, dass einige Mitgliedstaaten eine moralische Dimension der Erweiterung anerkannten, so können diese historischen und moralischen Faktoren für Grabbe und Hughes eine Erweiterung weitaus weniger erklären als politische und ökonomische Interessen (Grabbe/Hughes 1998, 4-6). Damit folgen sie zumindest teilweise einer liberal-intergouvernementalistischen Argumentation und weisen einen großen Einfluss ideeller Faktoren zurück. Obwohl sie geopolitische und ökonomische Faktoren hervorheben, berücksichtigen sie allerdings noch weitere Elemente hinter den Erweiterungspräferenzen der Mitgliedstaaten. Diese lassen sich teilweise mit innerstaatlichen Prozessen der Beeinflussung von Interessengruppen und Individuen in Verbindung bringen. Die beiden Autorinnen belassen es nicht bei einer Analyse der Erweiterungspräferenzen, sondern liefern eine umfassende Untersuchung der Verhandlungsprozesse auf der internationalen Ebene, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten ihre Interessen austauschten und schließlich die Erweiterungsentscheidung trafen (Grabbe/Hughes 1998, 55-69). Die Untersuchung folgt vielen zentralen Thesen des liberalen Intergouvernementalismus, stehen doch innerstaatlich gebildete Präferenzen der Mitgliedstaaten im Vordergrund. Die Mitgliedstaaten versuchten schließlich in Verhandlungen, ihre Interessen durchzusetzen; dabei nutzten sie verschiedene Verhandlungstaktiken, um ein gewünschtes Resultat zu erreichen.

Frank Schimmelfennig zieht den liberalen Intergouvernementalismus ebenfalls zur Erklärung der Osterweiterung heran; er stellt sich dabei primär die Frage: Warum entschied sich die EU für eine Erweiterung nach Zentral- und Osteuropa? Sein theoretischer Ansatz nimmt hierbei eine mittlere Rolle ein zwischen Ansätzen, die rationale Argumente in den Vordergrund stellen, und Konzepten, die Normen, Werte und Identitäten als primäre Erklärungsfaktoren heranziehen. Schimmelfennig verwendet beide Theorien, um zwei unterschiedliche Aspekte der Erweiterung zu untersuchen: Der liberale Intergouvernementalismus kann für ihn die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten ebenso erklären wie die Entscheidung, mit den zentral- und osteuropäischen Staaten Assoziierungsabkommen abzuschließen; um die Erweiterungsentscheidung zu verstehen, greift er auf soziologische Erklärungsmuster zurück.

Die Präferenzen der Mitgliedstaaten reflektierten für Schimmelfennig vorrangig ihre geographischen Positionen. Die geographische Nähe dient als Annäherungsvariable für die von Moravcsik postulierten Effekte zunehmender Interdependenz und steigender Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Handels und Kapitalverkehrs auf die Präferenzen der Mitgliedstaaten. Die geographische Nähe wirkt dabei gleich mehrfach auf die Präferenzen ein: Zunächst vergrößert sie die internationale Interdependenz der Staaten. Aneinander grenzende Staaten zeichnen sich durch eine größere Sensibilität für Entwicklungen in ihren Nachbarländern aus; Krisen, Kriege sowie ökonomische und ökologische Schäden zeitigen unmittelbarere und stärkere Folgen. Die Erweiterung dient somit als Instrument, um die Nachbarländer zu stabilisieren, negative Externalitäten zu kontrollieren und die Grenzen der europäischen Zone des Friedens und des Wohlstands auszudehnen. Zum zweiten schafft geographische Nähe Möglichkeiten, stärkere wirtschaftliche Aktivität in der Region – etwa aufgrund niedrigerer Transport- und Kommunikationskosten – zu entwickeln. Schimmelfennig zieht zum Beweis die Anteile der Mitgliedstaaten an den EU-Exporten in die Region heran: Alle Staaten mit einem disproportional großen Anteil an den Exporten sind angrenzende Staaten; alle Staaten mit einem disproportional niedrigen Anteil sind es nicht. Die geographisch nahe lie-

genden und stärker ökonomisch involvierten Staaten haben eher ein Interesse an einer Erweiterung der EU, um etwa von einer weiteren Öffnung der dortigen Märkte und einem verbesserten Schutz ihres ökonomischen Eigentums in der Region zu profitieren (Schimmelfennig 2001, 50-51). Die Variable der geographischen Nähe ermöglicht es Schimmelfennig, ökonomische und geopolitische Interessen – und damit die zentralen Elemente des liberalen Intergouvernementalismus – anhand einer Dimension aufzuzeigen. Dies vereinfacht es dem Autor, die Präferenzen sämtlicher EU-Mitgliedstaaten einer näheren Untersuchung zu unterziehen.

Die geographische Nähe allein allerdings erklärt für Schimmelfennig nicht, warum die meisten Mitgliedstaaten, einschließlich der angrenzenden Länder Italien und Griechenland, als Bremser auftraten. Hier bringt er potentielle Verluste einer Erweiterung ins Spiel, die aufgrund der unterschiedlichen sozioökonomischen Struktur ungleich verteilt sind: Die Erweiterung drohte, für ärmere, weniger entwickelte und stark agrarisch geprägte Mitgliedstaaten hohe Kosten zu verursachen. Weniger entwickelte Staaten sind eher in traditionellen, ressourcenintensiven Branchen wie etwa der Landwirtschaft oder dem Textilsektor tätig, auf die sich auch die zentral- und osteuropäischen Länder spezialisiert haben. Diese Ähnlichkeiten der ökonomischen Struktur schaffen einen Handelswettbewerb. Zum zweiten sind alle zentral- und osteuropäischen Staaten nach ihrem Beitritt Nettoempfänger; sie sind stark agrarisch geprägt und profitieren aufgrund ihres niedrigen Wohlstands- und Einkommensniveaus von den Strukturfonds. Eine Erweiterung hätte daher zur Folge, dass die bisherigen Profiteure der finanziellen Mittel aus der Gemeinsamen Agrarpolitik und den Strukturfonds weniger Gelder erhalten. Dies ist ein Grund für die bremsende Haltung (Schimmelfennig 2001, 51-52). Zudem waren Griechenland und Italien stärker um die mediterrane Sicherheit besorgt als um die zentral- und osteuropäische Region; Italien fürchtete, dass der Fokus der EU auf die Erweiterung die Aufmerksamkeit von der mediterranen Region lenken würde, und Griechenland konzentrierte seine Bemühungen auf die Beitrittsverhandlungen mit Zypern (Schimmelfennig 2001, 53). Damit ist es gleich ein ganzes Bündel von – primär

ökonomischen, aber auch geopolitischen – Faktoren, die die bremsende Haltung einiger Mitgliedstaaten für Schimmelfennig erklären kann.

Schließlich führt Schimmelfennig weitere geopolitische Interessen als Determinanten der Präferenzen der Mitgliedstaaten an: Geographische Nähe und asymmetrische Interdependenz erhöhen nicht nur die ökonomischen Vorteile, sondern auch den Einfluss. Geographisch weiter entfernt liegende Staaten müssen fürchten, dass die zentral- und osteuropäischen Staaten Machtverschiebungen in den EU-Gremien bewirken: Sie könnten sich auf die Seite Deutschlands und anderer nordöstlicher Grenzstaaten stellen; die Verweigerungshaltung Frankreichs wird meist dieser Befürchtung zugeschrieben. Insgesamt erklärt damit nicht ein Faktor allein die Präferenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der Erweiterung. Obwohl die ökonomischen Bedingungen einen großen Teil erklären können, waren in manchen wichtigen Fällen geopolitische oder ideologische Interessen entscheidend. Jene Staaten, die sich keine signifikanten ökonomischen und Sicherheitsvorteile von der Erweiterung versprachen, fürchteten Kosten eines Handels- und Budgetwettbewerbs sowie einer geopolitischen Machtverschiebung (Schimmelfennig 2001, 52-53). Zusammenfassend lässt sich damit sagen:

“At any rate, the divergent state preferences on enlargement are best understood as individual and self-centered. As rationalism would lead us to expect, they reflected egoistic calculations of, and conflict about, national welfare and security benefits or national attitudes to integration, not a collective ‘Community interest’” (Schimmelfennig 2001, 53).

Schimmelfennig wendet Ansätze des liberalen Intergouvernementalismus zur Erklärung der Verhandlungen an, zeigt allerdings ihre Defizite im Falle der Osterweiterung auf: Die intergouvernementale Verhandlungstheorie kann für Schimmelfennig zwar die Assoziierung als Resultat der Verhandlungen erklären; sie kann

aber nicht erklären, warum die EU von einer Assoziierung auf eine Erweiterung umschwenkte (Schimmelfennig 2001, 57-58).

Die eine Erweiterung vorantreibenden Staaten waren in einer klaren Minderheit, denn nur Großbritannien, Dänemark und Deutschland traten für eine frühe Erweiterung ein. Für Schimmelfennig besaßen weder diese Staaten noch die zentral- und osteuropäischen Staaten genügend Verhandlungsmacht, um die Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Bremser in Richtung Erweiterung zu verändern. Die Staaten Osteuropas profitierten weit mehr von einer Erweiterung als die EU-Mitgliedstaaten (Schimmelfennig 2001, 54). Obwohl mit Großbritannien und Deutschland zwei der mächtigsten Staaten unter den Befürwortern waren, konnten sie den Bremsern nicht glaubwürdig mit attraktiven unilateralen Alternativen oder Koalitionsbildungen drohen, weil ihr vorrangiges Ziel in der EU-Integration lag. Sogar für Deutschland, das am meisten von einer Osterweiterung profitierte, sind die ökonomischen Vorteile in der Region gering im Vergleich zu jenen, die dem Staat aus der EU erwachsen. Diese Situation erklärt das ursprüngliche Ergebnis der Verhandlungen, die Assoziierung (Schimmelfennig 2001, 56). Die Entscheidung zur Assoziierung lässt sich damit sehr gut mithilfe des liberalen Intergouvernementalismus erklären, stellt sie doch ein rationales Ergebnis dar, das im Interesse der meisten Mitgliedstaaten war; die Erweiterung hingegen war für Schimmelfennig nur im Interesse weniger Mitgliedstaaten, die sich allein mit strategischem Verhandlungsgeschick nicht durchsetzen konnten.

Um die Erweiterung zu erklären, ist nach Schimmelfennig eine soziologische Perspektive notwendig, in der die Erweiterung als eine Ausdehnung der internationalen Gemeinschaft gesehen wird. Während die Assoziierung für Schimmelfennig ein rationales Resultat war, das auf egoistischen Präferenzen und relativer Verhandlungsmacht basierte, ist die Erweiterung ein normatives Resultat (Schimmelfennig 2001, 48). Als Bindeglied zwischen egoistischen Präferenzen und einem normenkonformen Resultat dient die rhetorische Aktion, der strategische Gebrauch normenbasierter Argumente

(Schimmelfennig 2001, 76). Die Europäische Gemeinschaft hat sich von Beginn an selbst ideologisch und institutionell der Integration aller europäischen liberalen Gesellschaften verschrieben und diese Selbstverpflichtung kontinuierlich im Rahmen ihrer Rhetorik bestätigt. Die eine Erweiterung befürwortenden Mitgliedstaaten sowie die zentral- und osteuropäischen Staaten rechtfertigten ihre Forderung nach einer Erweiterung auf der Grundlage dieser Zuschreibung und der kollektiven Identität der Gemeinschaft (Schimmelfennig 2001, 66). Die rhetorische Aktion der eine Erweiterung vorantreibenden Mitgliedstaaten änderte keineswegs die grundlegenden Präferenzen der bremsenden Staaten; sie ließ sie allerdings effektiv davor zurückschrecken, eine Erweiterung offen zu bekämpfen: Eine offene Opposition gegen die Erweiterung hätte eine Zurückweisung der Werte und Normen, auf denen die Mitgliedschaft in der EU beruht, bedeutet und die Scheinheiligkeit früherer Ankündigungen offen gelegt. Unter diesen Bedingungen war es möglich, jede offene Opposition verstummen zu lassen und die bremsenden Staaten zumindest zu verbaler Unterstützung zu bringen. Auch auf der Gemeinschaftsebene funktionierte diese Strategie; hier spielte die Europäische Kommission die aktivste Rolle (Schimmelfennig 2001, 72-74). Damit fanden sich die Gegner der osteuropäischen Erweiterung rhetorisch gefangen – sie konnten nicht gegen die Erweiterung sein, ohne ihre Glaubwürdigkeit als Mitglieder der Gemeinschaft zu gefährden. Zusammen mit der Unterstützung der Vorschlagskompetenz der Kommission und den Ratspräsidentschaften erweiterungsfreundlicher Staaten konnte sich so die EU-Erweiterung durchsetzen (Schimmelfennig 2001, 48).

Schimmelfennig liefert mit seiner Arbeit eine überzeugende Anwendung des liberalen Intergouvernementalismus; er analysiert nicht nur die Präferenzen der Mitgliedstaaten, sondern versucht sich auch an einer Erklärung der Verhandlungsstrategien und Muster strategischer Interaktion auf der europäischen Ebene. Für ihn reicht der liberale Intergouvernementalismus allein allerdings nicht aus, um die fünfte Erweiterungsrunde nachzeichnen zu können; um die bremsenden Staaten, die in der Mehrheit waren, zu überzeugen, mussten die Befürworter auf eine Begründung

zurückgreifen, die sich an Werten und Normen der EU orientierte. Obwohl seine Argumentation sehr schlüssig ist und Schimmelfennig viele verschiedene Einflussfaktoren auf die Motivationen der Mitgliedstaaten berücksichtigt, bleibt offen, warum Staaten, die primär auf der Grundlage eigener ökonomischer und geopolitischer Interessen eine Erweiterung ablehnen, ausgerechnet der Rückgriff auf die Identität der EU als Wertegemeinschaft dazu brachte, eine fünfte Erweiterungsrunde zumindest nicht offen zu bekämpfen.

Der Einbezug moralischer, wertgebundener oder normativer Faktoren zur Erklärung der Erweiterungsentscheidung scheint angesichts des Entschlusses, zehn neue, teilweise in schmerzhaften Transformationsprozessen steckende Staaten in die EU aufzunehmen, schlüssig. Die Erweiterungspolitik zeigt aber bei näherer Betrachtung eine fortgesetzte Relevanz einzelstaatlicher Interessen auf. Im Rahmen dieser Untersuchung soll daher aufgezeigt werden, dass vor allem innenpolitisch aggregierte Interessen der Mitgliedstaaten hinter den Haltungen zur Erweiterung am Westbalkan stehen: Nicht die gemeinsame europäische Identität oder gemeinsame Werte sind ausschlaggebend für den Verlauf des Prozesses ab dem Jahr 2000; vielmehr sind es die Präferenzen der europäischen Staaten, die die entscheidende Rolle spielen. Normative Faktoren können auch bei Moravcsik eine Rolle spielen – ihre Bedeutung bleibt aber stets der Relevanz mitgliedstaatlicher Interessen untergeordnet. Der liberale Intergouvernementalismus kann mit seiner Betonung innerstaatlicher Präferenzbildungsprozesse, der hervorgehobenen Stellung der Mitgliedstaaten und des geringen Einflusses supranationaler Institutionen die Erweiterungspolitik am Westbalkan zu großen Teilen erklären und zum Verständnis des komplexen Politikbereiches beitragen.

Moravcsik sieht, zusammen mit Milada Anna Vachudova, in der Erweiterungspolitik in Mittel- und Osteuropa weniger Werte und Identitäten als vielmehr handfeste Interessenabwägungen wirksam werden. Die beiden Autoren antworteten Schimmelfennig mit einem Aufsatz, in dem dieselbe Frage wie bei Schimmelfennig im

Mittelpunkt steht: „The puzzle posed by enlargement is ... not so much why the accession countries are so anxious to enter but why the existing EU-15 are willing to let them in“ (Moravcsik/Vachudova 2003, 49). Moravcsik und Vachudova stellen zunächst fest, dass die Erweiterung keineswegs ideellen Motiven entsprang; zwar spielen ideelle Faktoren eine Rolle, ausschlaggebend waren allerdings vielmehr nationale Interessen und Macht (Moravcsik/Vachudova 2003, 50): “EU leaders promote accession because they consider enlargement to have longer-term economic and geopolitical benefits — the creation of commercial opportunities and the stabilization of neighboring countries“ (Moravcsik/Vachudova 2002, 3). Die Erweiterungspolitik in Zentral- und Osteuropa spiegelt damit klare nationale Interessen wieder, die von den Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene eingebracht und in Verhandlungen durchgesetzt wurden.

Für Moravcsik und Vachudova sind die Vorteile einer Erweiterung vor allem ökonomischer und geopolitischer Natur: Die Effekte der Erweiterung fallen zwar für die EU relativ gering aus – die neuen Mitgliedstaaten repräsentieren weniger als fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU –, es gibt allerdings messbare ökonomische und geopolitische Vorteile einer Erweiterung, die für die Erweiterungsentscheidung der europäischen Staaten ausschlaggebend waren. Der EU-interne Markt kann von den rasch wachsenden Ökonomien profitieren; zudem können die negativen Effekte nationalistischer Konflikte und illegaler Immigration durch eine geopolitische Stabilisierung und eine ökonomische Wiederbelebung der europäischen Nachbarländer abgeschwächt werden. Auch eine Zunahme des Gewichts der EU als geopolitischer Akteur ist möglich. Diesem Nutzen stehen vergleichsweise geringe Kosten gegenüber: So wurden der industrielle sowie der landwirtschaftliche Handel bereits vor der Erweiterung ohne große Folgen für die sensiblen Wirtschaftssektoren in der EU weitgehend liberalisiert. Zwar tragen einige Mitgliedstaaten und Interessengruppen einen unverhältnismäßig großen Anteil der Kosten; für jene Schlüsselstaaten, die Angst vor den größten Verlusten haben, übersteigt der Nutzen allerdings die Kosten. Für Deutschland rechnen Moravcsik und Vachudova etwa mit kurzfristigen Anpassungskosten aufgrund

seiner hohen Arbeitslosenraten und der Nähe zu billigeren osteuropäischen Arbeitskräften, aber auch mit dem – gemeinsam mit Österreich – größten Netto-Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (Moravcsik/Vachudova 2003, 50-51). Die auf der Hand liegenden Vorteile der Erweiterung, die Moravcsik und Vachudova vor allem im ökonomischen und geopolitischen Bereich sehen, mussten damit zu einer Erweiterungsbeifürwortung der meisten europäischen Nationalstaaten führen.

Zwar rechnen die AutorInnen durchaus mit Verlierern in Westeuropa im Zuge der Umleitung finanzieller Transfers aus der Agrar- und Strukturpolitik an die neuen Mitgliedstaaten; zugleich konstatieren sie allerdings einen lang anhaltenden Trend zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, der die abnehmende Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in Westeuropa reflektiert und von einigen EU-Mitgliedstaaten – insbesondere den Netto-Zahlern – ebenso angetrieben wird wie von Handelspartnern der EU. Die höchsten Kosten für bestehende EU-Mitgliedstaaten sind daher vielmehr politischer als ökonomischer Natur: Die Erweiterung ist unter vielen Wählern in der EU unbeliebt, viele BürgerInnen assoziieren die Erweiterung mit zunehmender illegaler Immigration, internationaler Kriminalität und Arbeitslosigkeit. Da die PolitikerInnen ein Interesse an einer Wiederwahl haben, müssen sie auf die Meinung ihrer Wahlbevölkerung achten (Moravcsik/Vachudova 2003, 48; 51-52).

Die asymmetrische Machtverteilung zwischen den Kandidatenländern und den Mitgliedstaaten bietet hier allerdings ausreichende Möglichkeiten: Die Kandidatenländer profitieren mehr von einer Mitgliedschaft als die EU-Mitgliedstaaten. Daher können die europäischen Staaten den EU-Anwärtern Auflagen machen, die das eigene Wahlvolk beruhigen. So wurde der Beitritt zur Schengen-Zone verzögert, die Kandidatenländer wurden dazu verpflichtet, ihre externen Grenzen zu stärken, und die Personenfreizügigkeit für die BürgerInnen der neuen Mitgliedstaaten wurde mithilfe langer Übergangsfristen stark eingeschränkt (Moravcsik/Vachudova 2003, 48; 51-52). Den osteuropäischen Staaten wurden damit eine Reihe von Bedingungen auferlegt, die zu

großen Teilen die Interessen bestimmter Interessengruppen oder die Bedenken der Wahlbevölkerung reflektierten (Moravcsik/Vachudova 2003, 48). Die Zugeständnisse und Kompromisse, die im Rahmen der Verhandlungen gemacht wurden, spiegeln die Muster asymmetrischer Interdependenz wieder: Sie reflektieren insbesondere die Prioritäten der besonders machtvollen EU-Kernstaaten (Moravcsik/Vachudova 2003, 45). Moravcsik und Vachudova liefern damit eine Erklärung dafür, wie es zur Entscheidung in der EU kam, die zentral- und osteuropäischen Staaten in die EU aufzunehmen: Nicht ein moralischer Impetus stand hinter dem Integrationsschritt; vielmehr waren es handfeste ökonomische und geopolitische Interessen, die zu einer Mehrheit der Nationalstaaten für die Erweiterung führten. Zwar gab es auch Verlierer, und die Bevölkerung war gegen die Erweiterung; mithilfe von Übergangsregeln und Schutzklauseln konnten die negativen Effekte jedoch abgemildert werden. Bei der Verhandlung dieser Regelungen konnten insbesondere die mächtigsten EU-Staaten ihre Stellung im Gefüge asymmetrischer Interdependenz nutzen.

In einer früheren Arbeit zeigt Moravcsik auf, dass die Staaten durchaus unterschiedliche Interessen in der Region haben: So führt er die Unterstützung Österreichs, Deutschlands und der skandinavischen Staaten darauf zurück, dass diese ökonomisch stark in der Region involviert sind und als angrenzende Staaten von möglichen geopolitischen oder innenpolitischen Umwälzungen unverhältnismäßig stark betroffen wären. Diese Staaten argumentierten mit einer Stabilisierung der Region sowie einer Integration in westliche ökonomische Märkte. Großbritannien wiederum unterstützte die Erweiterung, weil sie eine Möglichkeit darstellte, den ungewollten Druck für eine Währungsunion und eine gemeinsame Sozialpolitik zu schwächen. Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland profitierten kaum wirtschaftlich oder geopolitisch; sie fürchteten einen zunehmenden Wettbewerb in preissensiblen Sektoren und einen verschärften Kampf um finanzielle Mittel aus EU-Fonds. Für Moravcsik ist der primäre Grund, warum sich keine starke Opposition gegen eine fünfte Erweiterungsrunde herausbildete, allerdings die Haltung Deutschlands: Die deutsche Regierung bestand

zumindest informell darauf, dass eine schnelle Erweiterung um einige osteuropäische Staaten als Ausgleich für die Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dient. Daher akzeptierten die europäischen Regierungen die Erweiterung auf dem Gipfel von Kopenhagen 1993 prinzipiell (Moravcsik 1998b, 38-39). Moravcsik liefert damit nicht nur eine Erklärung, warum eine fünfte Erweiterungsrunde im Interesse einiger Mitgliedstaaten war – er zeigt zugleich auf, warum sich diese Staaten gegen potentielle Verlierer einer Erweiterung durchsetzen konnten, und liefert damit eine überzeugende Anwendung des liberalen Intergouvermentalismus am Beispiel der Erweiterungspolitik. Er greift nicht, wie Schimmelfennig, auf die Überzeugungskraft normenbasierter Argumente zurück; die Verhandlungen der Mitgliedstaaten erlaubten es aus seiner Sicht, von einer Assoziierung zu einer Erweiterung überzugehen.

Diese Untersuchung baut auf den theoretischen Grundannahmen des liberalen Intergouvermentalismus auf: Es wird davon ausgegangen, dass der Erweiterungsprozess maßgeblich von den Interessen der europäischen Mitgliedstaaten geprägt wird; sie sind die treibenden Kräfte hinter der europäischen Integration. Die Interessen der Mitgliedstaaten sind allerdings nicht unveränderlich; sie entstehen im innenpolitischen Kampf um Einfluss verschiedener Interessengruppen. Diese Interessengruppen sind auch, aber nicht ausschließlich, an ökonomischen Vorteilen interessiert. Die Konditionalität, die etwa eine Lösung des serbischen Konflikts mit dem Kosovo oder die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag als Voraussetzungen für einen EU-Beitritt definiert, dient zwar sehr wohl als ein Instrument zur Befriedung und Stabilisierung der Region; sie wird allerdings von den Staaten, die unterschiedliche Interessen haben, auch unterschiedlich stark angewandt. Einige Staaten pochen vehement auf die gesetzten Bedingungen – andere wiederum wünschen sich raschere Beitrittsfortschritte und sind bereit, die Konditionalität weniger strikt zu handhaben. Dieses im Rahmen des Westbalkan-Erweiterungsprozesses beobachtbare Muster lässt auf eine Interessenkonfiguration unter den Staaten schließen, die nicht allein im Namen einer Befriedung der Region, sondern

unter Berücksichtigung eigener Interessen die Grundlage für die Erweiterungspolitik bildet. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament verfügen zwar über Kompetenzen in der Erweiterungspolitik, ihre Möglichkeiten, Entscheidungen zu beeinflussen, sind allerdings stark begrenzt. Sämtliche Entscheidungen in der Erweiterungspolitik werden von den Mitgliedstaaten im Rahmen intergouvermentaler Gremien getroffen. Die Delegation von Kompetenzen an europäische Institutionen erfolgt kontrolliert und nur insofern es notwendig ist, um die erzielten Vereinbarungen abzusichern und umzusetzen.

Die Forschungsfrage dieser Studie – inwieweit prägen mitgliedstaatliche Interessen die Erweiterungspolitik am Westbalkan? – führt zur zentralen Hypothese, die einer näheren Untersuchung unterzogen werden soll: Die Erweiterungspolitik der EU am Westbalkan ist eine Folge von Aushandlungsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten, die über unterschiedliche, innenpolitisch gebildete Interessen verfügen und diese mithilfe verschiedener Verhandlungsstrategien auf der europäischen Ebene durchzusetzen versuchen.

Nicht die Interessen der Europäischen Kommission oder die Handlungen der Westbalkan-Staaten sind für das Voranschreiten der Erweiterungspolitik ausschlaggebend; auch wenn alle Staaten der Region die Bedingungen, die ihnen gestellt werden, strikt erfüllen, ist dies keine Garantie für eine Aufnahme in die EU. Mitgliedstaatliche Interessen prägen die Erweiterungspolitik, diese wird wesentlich vom Gleichgewicht zwischen Staaten, die einer Erweiterung am Westbalkan eher unterstützend gegenüberstehen und sie vorantreiben möchten, und Staaten, die aus unterschiedlichsten Gründen eine eher bremsende Haltung einnehmen und für einen strikten, kontrollierten Erweiterungsprozess plädieren, bestimmt. Daraus folgt eine zweite Hypothese: Die Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten sind nicht allein von der Erfüllung der vorgegebenen Bedingungen und damit nicht nur von den beitriftswilligen Staaten selbst abhängig; sie werden vielmehr von den Verhandlungen und Interessen der europäischen Mitgliedstaaten bestimmt. Beide Hypothesen sollen im Mittelpunkt dieser

Arbeit stehen und diese Untersuchung leiten; eine umfassende Literatur- und Internet-recherche sowie eine Analyse der relevanten EU-Dokumente sollen eine Überprüfung der Hypothesen ermöglichen und damit das Verständnis für die mitgliedstaatliche Dimension der Erweiterungspolitik erhöhen.

3. Praktische Grundlagen – die Erweiterungspolitik der EU am Westbalkan

3.1 Grundzüge der europäischen Erweiterungspolitik

Die Entwicklung der Europäischen Union ist von Prozessen der Vertiefung und Erweiterung geprägt. Im Rahmen mehrerer Erweiterungsrounden vergrößerte sich die EU von einst sechs auf mittlerweile 28 Mitgliedstaaten. Die Erweiterung des Staatenbundes wird von den Mitgliedstaaten als Beitrag zur Demokratisierung und Stabilisierung der Region, aber auch zur wirtschaftlichen und politischen Stärkung der EU wahrgenommen. Zugleich werden Folgen einer möglichen Überdehnung der EU diskutiert; kaum ein Thema in der EU wird so kontrovers debattiert wie die Richtung und Reichweite zukünftiger Erweiterungen. Die unterschiedlichen Interessenlagen der europäischen Mitgliedstaaten spiegeln sich in der Struktur der Erweiterungspolitik wider: Der Politikbereich zeichnet sich durch die Beteiligung intergouvermentaler und supranationaler Akteure sowie durch eine große, zunehmende Komplexität aus.

Vertraglich geregelt ist die Erweiterungspolitik der EU in Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Grundsätzlich kann sich jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 aufgeführten Werte der Europäischen Union achtet und sich für sie einsetzt, für eine Mitgliedschaft in der EU bewerben (Art. 49 EUV). Damit ist – neben der allgemeinen, aber nicht näher definierten Anforderung, ein „europäischer Staat“ zu sein – die erste Voraussetzung eine Anerkennung und Förderung der Werte, auf die sich die Europäische Union gründet. Diese umfassen „... die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ (Art. 2 EUV). Nur Staaten, die diesen Anforderungen entsprechen, können auf eine erfolgreiche Behandlung ihres Beitrittsantrages hoffen. Die vertragliche Grundlage für Beitritte änderte sich im Laufe der Zeit und wurde restriktiver: Während seit dem Vertrag von Amsterdam vorgesehen war, dass jeder europäische Staat beitreten kann, der die

Werte der EU respektiert, ist die aktive Förderung der europäischen Werte erst seit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon Teil der europäischen Verträge (Hillion 2011, 211-212).

Eine nähere Konkretisierung dieser sehr allgemeinen Bestimmungen erfolgte durch weitere Beschlüsse der Organe der EU; so sind der Entscheidung über einen Beitrittsantrag insbesondere die Kriterien, die der Europäische Rat erlassen hat, zugrundzulegen (Art. 49 EUV). Im Jahr 1993 hat der Europäische Rat in Kopenhagen Kriterien beschlossen, die von jedem Staat, der der EU beitreten möchte, zu erfüllen sind. Sie beinhalten neben dem politischen Kriterium der institutionellen Stabilität und der Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte das wirtschaftliche Kriterium einer funktionsfähigen Marktwirtschaft, die Wettbewerb und Marktkräften in der EU standhält. Zudem müssen beitrittswillige Staaten in der Lage sein, die Verpflichtungen, die mit einer Mitgliedschaft einhergehen, zu übernehmen. Das vierte Kriterium bildet schließlich die „... Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration...“ (Europäischer Rat 1993, 13). Die sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ stellen die wichtigsten Pfeiler der Konditionalität des europäischen Beitrittsprozesses dar. Um die Staaten auf eine Mitgliedschaft in der EU vorzubereiten und Reformen und Stabilität in potentiellen Kandidatenstaaten zu fördern, werden Bedingungen definiert, die für Fortschritte im Beitrittsprozess erfüllt werden müssen. Die Europäische Kommission stellt im Rahmen ihrer Fortschrittsberichte fest, inwiefern die Staaten Reformen gesetzt und den Bedingungen der EU entsprochen haben. Auch der Prozess der EU-Annäherung der Westbalkan-Staaten beruht auf klaren Bedingungen, die bereits im Jahr 1997 vom Rat der EU definiert wurden. Um Handelsbeziehungen mit der EU aufbauen zu können, an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der EU teilzunehmen, finanzielle Hilfen zu erhalten und vertragliche Beziehungen mit der EU entwickeln zu können, müssen die Staaten bestimmte politische und wirtschaftliche Bedingungen erfüllen. Inwiefern die Staaten die festgelegten Bedingungen umsetzen, wird laufend im

Rahmen von Fortschrittsberichten bewertet (Rat der Europäischen Union 1997); die Grundsätze der Konditionalität definiert der Rat dabei wie folgt:

„The EU strategy should serve as an incentive, and not an obstacle, to the countries concerned to fulfil these conditions... The application of conditionality to contractual relations must be seen as an evolutionary process, the start of the negotiations requiring a lower level of compliance than the conclusion of the agreements“ (Rat der Europäischen Union 1997).

Der Prozess der Erweiterungspolitik umfasst mehrere Akteure und zieht sich über mehrere Stufen; im Laufe der Zeit hat er an Verbindlichkeit und Komplexität gewonnen. Ein Staat, der Mitglied der EU werden möchte, stellt zunächst einen Antrag an den Rat der EU. Dieser muss das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente über den Beitrittsantrag informieren. Der Rat entscheidet schließlich einstimmig, ob Beitrittsverhandlungen mit dem Staat aufgenommen werden. Zuvor muss er allerdings die Europäische Kommission anhören, die eine Empfehlung an den Rat richtet und die Fortschritte des Staates bewertet; zudem ist eine Zustimmung des Europäischen Parlaments mit einer Mehrheit der Abgeordneten notwendig (Art. 49 EUV). Damit kommt nicht nur der Europäischen Kommission, die die Entscheidungsgrundlage erstellt, eine wichtige Rolle bei der Verleihung des Kandidatenstatus zu; auch das Europäische Parlament muss der Aufnahme von Verhandlungen zustimmen. Mit einem positiven Beschluss des Rates wird dem Staat der Kandidatenstatus verliehen. Die Verleihung des Kandidatenstatus hat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur Folge; zudem erhält der Kandidatenstaat eine Reihe von unterstützenden Maßnahmen, die dazu dienen, den Staat auf den Beitritt vorzubereiten. Das wichtigste finanzielle Instrument ist das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA), das den Westbalkan und die Türkei abdeckt und auch potentiellen Kandidatenstaaten – also Staaten, denen der Rat noch keinen Kandidatenstatus verliehen hat, die allerdings über eine Beitrittsperspektive verfügen – zuerkannt wird. Das Ausmaß der finanziellen Hilfe

hängt von den Fortschritten der Staaten bei der Erreichung der von der EU vorgegebenen Ziele ab; diese werden im Rahmen von Bewertungen und jährlichen Strategiepapieren der Kommission evaluiert (Barnes/Barnes 2010, 425), damit unterliegen die finanziellen Hilfen den Grundsätzen der Konditionalität und können bei Nichterfüllung ausgesetzt werden. Die Grundsätze der Konditionalität ziehen sich durch sämtliche Stufen des Erweiterungsprozesses; von der Erfüllung der Beitrittsbedingungen sind nicht nur die Verleihung des Kandidatenstatus und der Abschluss des Beitrittsvertrages abhängig, sondern auch die Auszahlung unterstützender Mittel und weitere Hilfestellungen der EU. Damit verfügt die EU stets über Druckmittel, um Fortschritte und Reformen zu fördern.

Bevor mit einem Kandidatenstaat Beitrittsverhandlungen geführt werden können, müssen einige vorbereitende Schritte gesetzt werden: So erfolgt ein sogenanntes „Screening“ durch die Kommission. Das gemeinschaftliche Recht wird für die Verhandlungen in Politikbereiche, sogenannte „Kapitel“, unterteilt. Die Kommission begutachtet im Rahmen eines analytischen Screenings jeden Politikbereich und erstellt eine Meinung über die Eignung des Kandidatenstaates vor dem Hintergrund der in den EU-Verträgen und in sonstigen Beschlüssen festgelegten Bedingungen. Diese Analyse legt sie in Form eines Berichtes den Mitgliedstaaten vor, der auch eine Empfehlung zur direkten Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bzw. zur Erfüllung weiterer Bedingungen, sogenannter Benchmarks, enthält. Das Beitrittskandidatenland selbst muss wiederum seinen Standpunkt an die EU übermitteln; im Rahmen des detaillierten oder bilateralen Screening erklärt der Kandidatenstaat seine Gesetze gegenüber der Kommission (Barnes/Barnes 2010, 424; 426; Europäische Kommission 2013a). Die Benchmarks wurden als neues Instrument nach der Erweiterung im Jahr 2004 eingeführt, um messbare Anreize für Reformen zu setzen. Benchmarks können sowohl als Voraussetzung für die Eröffnung eines Verhandlungskapitels als auch als Voraussetzung für den Abschluss eines Kapitels vom Rat vorgegeben werden; die Kommission kann bei Nichterfüllung der Benchmarks auch während der Verhandlungen oder nach Abschluss der Verhandlungen vorschlagen, diese auszusetzen oder wiederaufzunehmen (Europäische Kommission 2006c, 6-7). Das

Screening stellt damit eine umfassende erste Analyse möglicher Potentiale und Probleme des Kandidatenstaates dar; anhand der Ergebnisse der Europäischen Kommission können erste Schlüsse gezogen und schwierige Bereiche identifiziert werden, denen im Zuge der Verhandlungen mehr Beachtung geschenkt werden muss.

Der Rat beschließt eine gemeinsame Position, die von der Kommission entworfen wird und die Grundlage für die Verhandlungen mit dem Kandidatenstaat bildet. Diese gemeinsame Position umfasst insbesondere Benchmarks für jedes Verhandlungskapitel, die für den Abschluss der Verhandlungen erfüllt werden müssen. Der letzte technische Schritt, bevor Verhandlungen aufgenommen werden können, ist die einstimmige Annahme des von der Kommission vorgeschlagenen Verhandlungsrahmens durch den Rat (Barnes/Barnes 2010, 426; Europäische Kommission 2013a). Damit kommt der Kommission in den frühen Stadien des Erweiterungsprozesses eine hervorgehobene Stellung zu: Die Kommission erstellt das Screening und führt damit eine erste Bewertung des Kandidatenstaates durch; sie entwirft die gemeinsame Position des Rates der EU und den Verhandlungsrahmen und steckt damit die Grundzüge der Verhandlungen ab. Die Kommission wird allerdings erst auf eine Aufforderung der Staaten hin tätig: So hat sich die Vorgehensweise etabliert, dass die Kommission erst ihre Stellungnahme zum Beitrittsantrag eines Staates abgibt, wenn der Rat der EU sie dazu auffordert; erfolgt keine Aufforderung des Rates, kann die Kommission auch keine Beurteilung der Eignung vornehmen (Hillion 2011, 206). Die Kommission verfügt zudem nicht über die Kompetenzen, Entscheidungen im Prozess zu fällen; ihre Mitwirkung beschränkt sich auf die Vorbereitung, Koordination und unterstützende Begleitung des Politikbereiches.

Die Möglichkeit der Kommission, als neutraler Verhandler aufzutreten, führte allerdings dazu, dass sie von den Mitgliedstaaten mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet wurde: So wurde ihr zwar ein generelles Verhandlungsmandat, das sie bereits bei den ersten Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien im Jahr 1970 forderte, verwehrt; sie erhielt aber das Mandat, mit den Kandidatenländern über Lösungen für

bestimmte Probleme zu verhandeln. Die Kommission wurde damit zur wichtigsten Vermittlerin im Prozess. Vor allem im Rahmen der fünften Erweiterungsrunde, in deren Zuge zehn neue Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2004 beitraten, konnte die Kommission ihre Rolle nochmals entscheidend stärken und schuf eine eigene Generaldirektion Erweiterung. Die Kommission profitierte dabei von ihrer Expertise, ihrer Erfahrung und der personellen Kontinuität, die dem halbjährlich wechselnden Ratsvorsitz weitgehend fehlen (Lippert 2007, 434). Das Beitrittsverfahren ist ein hochgradig technischer Prozess, der von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission verwaltet und koordiniert wird. Die Verhandlungen selbst führen allerdings die EU-Mitgliedstaaten mit dem Kandidatenstaat: Auf der Seite der EU werden die Verhandlungen von den MinisterInnen oder den Mitgliedern des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) geführt. Der Präsident des Rates ist für die Verhandlungsagenda sowie die Leitung der Diskussionen zuständig. Das Ratssekretariat unterstützt die Verhandlungen und arbeitet dabei mit dem Sekretariat der Kandidatenstaaten zusammen (Barnes/Barnes 2010, 424; 426). Die Kommission selbst kann damit die Verhandlungen nur unterstützen und bei strittigen Fragen vermitteln; ihre Rolle ist aber stark beschränkt, die Beitrittsverhandlungen bleiben in den Händen der europäischen Mitgliedstaaten.

Der Kandidatenstaat muss im Zuge des Verhandlungsprozesses zeigen, dass er die vorgegebenen Kriterien erfüllt und in jenen Bereichen, in denen die von der EU festgelegten Bedingungen noch nicht erreicht werden, signifikante Fortschritte macht. Die Kommission überwacht die Fortschritte und erstellt regelmäßig Fortschrittsberichte, die sie an den Rat und das Parlament richtet. Die Geschwindigkeit des Prozesses hängt von den Fortschritten ab, die der Staat macht; jede Stufe des Prozesses muss abgeschlossen werden, bevor der Prozess weiter voranrücken kann (Barnes/Barnes 2010, 424-425). Nach dem Ende des Verhandlungsprozesses werden die Ergebnisse in einem Beitrittsvertrag festgehalten. Der Vertrag benötigt die Zustimmung des Rates der EU, der Kommission und des Europäischen Parlaments. Zusätzlich muss er von jedem EU-

Mitgliedstaat unterzeichnet und von den EU-Staaten sowie dem Beitrittskandidatenland nach den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden (Barnes/Barnes 2010, 426; Europäische Kommission 2013a). Mit dem Vertrag von Maastricht wurde dem Europäischen Parlament 1993 ein Zustimmungsrecht eingeräumt. Allerdings hat es von seinem Vetorecht bislang keinen Gebrauch gemacht, es hat sich aber in die Beitrittsverhandlungen eingebracht (Lippert 2007, 435). Damit hat die Komplexität des Politikbereiches weiter zugenommen: Während die Entscheidungen sowie die eigentlichen Verhandlungen den intergouvernementalen Gremien obliegen, kommt der Kommission eine unterstützende und vorbereitende Rolle zu; das Parlament schließlich muss dem Ergebnis zustimmen und hat damit ein indirektes Mitspracherecht, muss es doch bereits bei den Verhandlungen einbezogen werden, um die Zustimmung der Abgeordneten zu sichern. Mit der Einbindung des Parlaments hat der Prozess zugleich an demokratischer Legitimität gewonnen.

Neben dem Rat und der Europäischen Kommission hat auch der Europäische Rat eine wichtige Rolle im Erweiterungsprozess. So gibt er die grundsätzlichen Leitlinien vor und ist in der Regel sowohl in die Entscheidung zur Erweiterung als auch in viele Detailfragen maßgeblich involviert. Während auch kleinen Mitgliedstaaten eine nicht unwesentliche Rolle beim Entwurf der Beitrittsverträge zukommt, bestimmen vor allem die großen Mitgliedstaaten – insbesondere Frankreich, Deutschland und Großbritannien – über die wesentlichen Grundzüge der Erweiterungspolitik. Ohne eine Einigung der großen Staaten kann eine Erweiterung kaum stattfinden (Lippert 2007, 434-435). Der Erweiterungsprozess bleibt damit trotz der wichtigen Rolle insbesondere der Europäischen Kommission ein fundamental intergouvermentaler Prozess, der von den Mitgliedstaaten gelenkt wird: Die Kommission kann diesen Prozess beeinflussen – sie erstellt Entscheidungsgrundlagen, Verhandlungsrahmen und Zeitpläne. Die Entscheidungen im mehrstufigen Prozess treffen allerdings die EU-Mitgliedstaaten selbst.

Nach Moravcsik transferieren die Mitgliedstaaten nur insoweit Macht an europäische Institutionen, wie es notwendig ist, um erzielte Vereinbarungen abzusichern; sie begrenzen den Machttransfer allerdings und kontrollieren die Machtausübung durch supranationale Akteure (Moravcsik 1993, 513; 1997, 27; 1998a, 9; 75; 488). Die Erweiterungspolitik ist hier ein Beispiel für einen Politikbereich, in dem die Mitgliedstaaten nur äußerst vorsichtig Macht abgeben: So werden sämtliche Entscheidungen in den intergouvernementalen Gremien der EU getroffen; die Aufgaben der Kommission umfassen die Vorbereitung und Umsetzung der Entscheidungen. Der komplexe, mehrstufige Prozess der Erweiterungspolitik ermöglicht es den Mitgliedstaaten, jederzeit kontrollierend und bremsend einzugreifen, erfordert doch so gut wie jeder Fortschritt im Beitrittsprozess einen einstimmigen Beschluss im Rat der EU oder im Europäischen Rat. Nur, wenn sich insbesondere die großen Mitgliedstaaten darauf einigen, den Beitrittsprozess abzuschließen, kann ein Staat auch der EU beitreten. Der Beitrittsprozess obliegt keineswegs einem Automatismus – vielmehr sind es die Interessen der unterschiedlichen europäischen Staaten, die jeden einzelnen Schritt des Prozesses bestimmen. Dass dieses Muster auch bei der Erweiterung am Westbalkan zum Tragen kommt, wird im Zuge dieser Untersuchung zu zeigen sein. Im nächsten Kapitel erfolgt eine nähere Behandlung der konkreten politischen Initiativen, die die EU in der Region zur Befriedung und Stabilisierung in den 1990er Jahren entworfen hat.

3.2 Erste politische Schritte in der Region – der Regionalansatz

In den 1990er Jahren brach Jugoslawien endgültig auseinander; bewaffnete, oft ethnisch motivierte Konflikte erschütterten den europäischen Kontinent. Der Europäischen Union gelang es trotz der geographischen Nähe zur Region nicht, eine eigenständige Rolle zur Befriedung der Konflikte zu entwickeln; es fehlten sowohl geeignete Instrumente als auch der politische Wille. Die Mitgliedstaaten konnten sich nicht auf eine gemeinsame Krisenpolitik einigen (Kocjančič 2006, 438). Bis Mitte der 1990er Jahre war die Balkan-Politik der EU vor allem von einem Mangel an gemeinschaftlicher

Politik und der Institutionalisierung einer stark differenzierten Vorgehensweise gekennzeichnet; für die unterschiedlichen Staaten der Region wurden unterschiedliche Maßnahmen gesetzt, die vom Krisenmanagement über finanzielle Hilfen bis hin zu Handels- und Kooperationsabkommen reichten (Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic 2002, 20). Den Maßnahmen fehlte es dabei an Kohärenz und Koordination; ein umfassender politischer Rahmen für die Beziehungen mit der Region sollte erst später folgen.

Erste Schritte einer aktiveren Politik in der Region setzte die EU erst nach Unterzeichnung des Abkommens von Dayton im Jahr 1995 (Lopandić 2002, 48; Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic 2002, 21), für dessen Ausarbeitung und Verhandlung die EU kaum eine Rolle spielte; vielmehr hatten die USA die führende Rolle bei der Beendigung des Krieges in Bosnien und Herzegowina übernommen (Gaeta 1996, 150; Lehne 2004, 111). Als erster Rahmen diente der im Dezember 1995 auf einer von der EU organisierten Konferenz initiierte Royaumont-Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft. Er wurde mit einer Deklaration von 27 Staaten offiziell begonnen und zielte vor allem auf die Verwirklichung zivilgesellschaftlicher Projekte; ein multilateraler Dialog zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren in der Region sollte zur Befriedung und Stabilisierung beitragen. Der Prozess wurde später in den Stabilitätspakt inkorporiert (Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic 2002, 21; Biermann 1999, 8). Der Royaumont-Prozess zeigte erstmals, dass es der EU möglich war, sich auf einen politischen Ansatz zur Befriedung und Stabilisierung der Region zu einigen. Die folgenden Jahre sollten die Geburt gleich mehrerer Initiativen bringen, die alle das Ziel der Stabilisierung mit unterschiedlichen Mitteln verfolgten.

Bereits in seinen Schlussfolgerungen im Oktober 1995 entwickelte der Rat der Europäischen Union den Regionalansatz zur Etablierung langfristiger Beziehungen mit der Region. Dieses Konzept legte insbesondere großen Wert auf eine Förderung der Zusammenarbeit der Staaten der Region, die als wichtiges Mittel und Voraussetzung für eine Beilegung der Konflikte gesehen wurde (Rat der Europäischen Union 1995, 6). Der

Regionalansatz umfasste die Staaten Albanien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und die Föderale Jugoslawische Republik, die in zwei Gruppen eingeteilt wurden: Die erste Gruppe bildeten Albanien und Mazedonien, die nicht an den Kriegen beteiligt waren; die zweite Gruppe beinhaltete die Staaten Bosnien und Herzegowina, Kroatien und die Jugoslawische Republik, die im Abkommen von Dayton Parteistellung hatten (Europäische Kommission 1996, 2-3). Während die erste Staatengruppe bereits Kooperationsabkommen mit der EU – Albanien bereits im Jahr 1992, Mazedonien im Jahr 1998 – abgeschlossen hatte und damit Zugang zu den Hilfsprogrammen der EU erhielt, war die zweite Staatengruppe aufgrund ihrer Defizite von Hilfsprogrammen und Abkommen zumindest vorerst ausgeschlossen (Wittkowsky 2000). Der differenzierte Ansatz der EU wurde damit bereits früh sichtbar: Die Staaten wurden, abhängig von ihrer Bereitschaft, zur Stabilität beizutragen und Konflikte friedlich beizulegen, mit vertraglichen Beziehungen und finanziellen Hilfen belohnt. Zugleich sollte die Aussicht auf europäische Hilfen den anderen Staaten als Anreiz dienen, ihre Bemühungen zu verstärken.

Der Regionalansatz sah Abkommen mit jedem der betroffenen Staaten vor; Ziele der Vereinbarungen waren die Verbesserung und Intensivierung der Beziehungen mit der EU, die Förderung der Aussöhnung und der Etablierung offener und kooperativer Beziehungen unter den Staaten und ihren nächsten Nachbarn sowie ein Beitrag der EU zu Frieden und Stabilität in der Region. Die Abkommen enthielten zudem eine klare politische und ökonomische Konditionalität. Als bestimmende Faktoren für zukünftige Beziehungen mit der EU wurden der Wille der Staaten zur regionalen Kooperation sowie Fortschritte im Prozess der ökonomischen und politischen Reform genannt (Rat der Europäischen Union 1995, 6). Diese Konditionalität wurde vom Rat am 29. April 1997 näher spezifiziert: Der Rat legte politische und ökonomische Bedingungen fest, die die ehemaligen jugoslawischen Staaten erfüllen müssen, um finanzielle Mittel der EU zu erhalten, Handelsbeziehungen mit der EU aufbauen zu können und die bilateralen Abkommen im Rahmen des Regionalansatzes abschließen zu können. Die Bedingungen sind allgemein – sie gelten für alle Staaten – und spezifisch, es werden auch für jeden Staat

eigene Bedingungen festgelegt, etwa die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof für das Ehemalige Jugoslawien in Den Haag, dem die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen oblag. Zu den allgemeinen Bedingungen zählten etwa die Einleitung demokratischer Reformen, der Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten, Wirtschaftsreformen oder ein kooperatives Verhalten gegenüber den Nachbarstaaten (Rat der Europäischen Union 1997). Die Europäische Kommission erstellte Berichte, in denen sie die Erfüllung der Bedingungen durch die Staaten bewertete (Europäische Kommission 1997, 2).

Neben der Erfüllung der Kriterien wurde auch das Eigeninteresse der Europäischen Union in den offiziellen Dokumenten zum Regionalansatz immer wieder betont. Die europäischen Mitgliedstaaten waren in unterschiedlicher Weise von den Konflikten am Balkan betroffen; die geographische Nähe führte dazu, dass viele Mitgliedstaaten ein großes Interesse an einer raschen Einhegung der Auseinandersetzungen hatten. So heißt es etwa im Bericht der Europäischen Kommission, in dem gemeinsame Prinzipien der Beziehungen zur Region entworfen werden:

“Due to geographic proximity the European Union has a particularly great interest in peace and stability in the former Yugoslavia. The area is surrounded by Member States and associated countries, and the spreading of political and military conflicts and economic crises onto its own present and future territory must be avoided” (Europäische Kommission 1996, 4).

Der Kosovo-Krieg im Jahr 1999 führte schließlich zu einer ersten kritischen Selbstbewertung der Balkan-Politik der EU (Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic 2002, 23). Unter den europäischen Staats- und RegierungschefInnen setzte sich im Zuge der Kosovo-Krise die Ansicht durch, dass sich eine vorrangig reaktive Politik, die sich auf die Lösung einzelner, akuter Krisen und weniger auf die Lösung der regionalen Probleme konzentrierte, als unzureichend erwiesen hatte. Vielmehr wurde eine kohärente und

langfristige Politik zur Prävention von Krisen gefordert, die die Region als Ganzes adressieren sollte (Biermann 1999, 6-7). Die Anreize, die im Rahmen des Regionalansatzes gesetzt wurden, hatten nicht ausgereicht, um den erneuten Ausbruch eines Konflikts zu verhindern (Wittkowsky 2000). Diese Ansicht wurde schließlich vom Umstand begleitet, dass die Bedingungen der EU-Balkan-Politik sich bis zum Jahr 2000 geändert hatten: Nach dem Sturz von Slobodan Milošević in Serbien im Jahr 2000 verfügten alle Staaten über eine demokratische Regierung; zugleich strebten sie alle ein engeres Verhältnis mit der EU an. Innerhalb der EU entwickelte sich – auf der Grundlage einer umfassenden Evaluierung der bisherigen Balkan-Politik – ein neuer Konsens über eine Balkan-Politik, die vor allem dem gemeinsamen Interesse der Stabilisierung der Region dienen sollte (Lehne 2004, 112-113).

Dem neuen politischen Konsens standen weiter entwickelte Instrumente der EU gegenüber: Mit der Etablierung des Amtes des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde die Fähigkeit der EU, auf neue Entwicklungen schnell zu reagieren, gestärkt. Im Konflikt in Mazedonien gelang es der EU ebenso wie im konstitutionellen Konflikt zwischen Serbien und Montenegro, eine aktive Rolle zu entwickeln. Im zivilen und militärischen Krisenmanagement wurde damit begonnen, operationelle Kapazitäten aufzubauen, die am Balkan zuerst Anwendung fanden; so übernahm die EU im Frühjahr 2003 die Polizeioperation in Bosnien und Herzegowina von der Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organization, UNO), im Sommer 2003 übernahm sie die militärische Präsenz in Mazedonien von der Nordatlantikvertrags-Organisation (North Atlantic Treaty Organization, NATO). Auch das Know-How, das die EU im Erweiterungsprozess in Zentral- und Osteuropa gesammelt hatte, sollte in der Folge in die neue Balkan-Strategie mit einfließen (Lehne 2004, 112-113). Die geänderten Rahmenbedingungen und neuen Instrumente schlugen sich in den nachfolgenden Entscheidungen nieder; der Regionalansatz wurde von zwei neuen regionalen Initiativen abgelöst: dem Stabilitätspakt sowie dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess.

3.3 Internationale Initiative unter europäischer Federführung – der Stabilitätspakt

Erste Gedanken über eine umfassende Strategie für die Region kamen bereits unter der österreichischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 und damit noch vor Ausbruch des Kosovo-Konflikts auf (Biermann 1999, 12; Stabilitypact.org o.J.). Die NATO-Intervention fungierte schließlich als Katalysator für die Stärkung des internationalen Willens, in der Region koordiniert und präventiv tätig zu sein (Stabilitypact.org o.J.); die Eskalation der militärischen Offensive von Milošević im Kosovo führte dazu, dass der Wiener Gipfel der EU im Dezember 1998 entschied, eine gemeinsame Strategie für das weitere Vorgehen der EU in der Region zu entwerfen. Die gemeinsame Strategie als neues Instrument konnte allerdings erst mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam am 1. Mai 1999 definiert werden (Biermann 1999, 12-13). Obwohl konkrete Schritte damit nicht vor Mai gesetzt werden konnten, hatten sich die europäischen EntscheidungsträgerInnen darauf geeinigt, das gemeinsame Vorgehen am Balkan auf eine neue Grundlage zu stellen.

Neue Dynamik erhielt der Prozess im Jänner 1999 durch die Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Deutschland. Die deutsche Ratspräsidentschaft erklärte die Balkan-Politik zu einer ihrer Prioritäten; die wachsende Dringlichkeit führte dazu, dass das deutsche Außenministerium nicht auf das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam warten wollte und daher einen Stabilitätspakt als umfassenden Politikansatz in der Region entwarf (Biermann 1999, 13). Ein erstes Papier zum Stabilitätspakt wurde bereits zu Beginn des Jahres 1999 und damit vor Beginn der NATO-Kampagne am 24. März entworfen. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer hatte ein großes Interesse am Stabilitätspakt und sah in einer ehrlichen EU-Perspektive einen entscheidenden Anreiz für langanhaltenden Wandel in der Region. Der Stabilitätspakt nahm schließlich, dank der entschiedenen Unterstützung Fischers, Form an: Zwischen Februar und April 1999 wurde der Entwurf in Deutschland im Bundessicherheitsrat auf interministerieller Ebene akkordiert; zwischen April und Juni wurde er auf der EU-Ebene eingebracht und fertiggestellt. Am 8. April 1999

präsentierte Fischer den Entwurf, in dem ein klares Bekenntnis zu einer EU-Perspektive der Staaten der Region als notwendiger Anreiz für Wandel gefordert wird, dem Rat der EU in Luxemburg. Kriterien oder Bedingungen für den Eintritt in Beitrittsverhandlungen wurden bewusst nicht in den Entwurf mit aufgenommen, um Raum für Debatten zu lassen (Biermann 1999, 14-16). Die deutsche Initiative schaffte es damit rasch auf die EU-Ebene; der Kosovo-Konflikt hatte eine Dringlichkeit geschaffen, die einen weiteren Aufschub wenig wünschenswert erscheinen ließ. Die starke Unterstützung Deutschlands schließlich hatte seinen Anteil am raschen Erfolg des Entwurfs.

Auf der EU-Ebene flossen allerdings weitere mitgliedstaatliche Interessen in den Prozess mit ein: Im Zuge der Diskussionen im Rat der EU wurde der Entwurf verändert; insbesondere führte die Skepsis der französischen Regierung zu einer Verwässerung der ursprünglich sehr klaren Sprache zu einem möglichen EU-Beitritt (Biermann 1999, 16). Auch die spanische, italienische und niederländische Regierung reagierten mit großer Skepsis auf den Vorschlag, den Staaten der Region eine Beitrittsperspektive zu verleihen. Schlussendlich gelang es den ExpertInnen im deutschen Auswärtigen Amt sowie auf EU-Ebene letztendlich vor allem darum, sich gegenüber der breiten Front der SkeptikerInnen mit ihrem Wunsch nach einer klaren Beitrittsperspektive durchzusetzen, weil der Kosovo-Konflikt die Notwendigkeit schuf, rasch zu handeln (Biermann 2001, 140-141). Der Rat der EU bekräftigte sein Engagement für den Stabilitätspakt in seinen Schlussfolgerungen am 8. sowie am 26. April 1999 (Rat der Europäischen Union 1999a; Rat der Europäischen Union 1999b). So heißt es: „The Stability Pact will give all Countries in the Balkans region a concrete perspective of stability and integration into Euro-Atlantic structures“ (Rat der Europäischen Union 1999b). Allerdings wurden konkretere Details ausgespart, vielmehr stand eine Lösung der Kosovo-Krise im Vordergrund der Gespräche. Für die Ratssitzung am 17. Mai entwarf die Europäische Kommission eine Gemeinsame Position, die unter den AußenministerInnen rege diskutiert wurde. Insbesondere Frankreich, Spanien und die Niederlande äußerten dabei Zweifel an der Möglichkeit, den Balkan-Staaten eine EU-Perspektive einzuräumen (Biermann 1999, 16-17). Die Gemeinsame Position, auf die sich

der Rat schließlich einigte, sah ein Bekenntnis zum Stabilitätspakt sowie eine führende Rolle der EU vor. Sie räumte zudem den Staaten der Region erstmals eine Mitgliedschaftsperspektive ein – verknüpfte diese allerdings, anders als der deutsche Entwurf, explizit mit der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und den Bedingungen im Vertrag von Amsterdam (Biermann 1999, 17; Rat der Europäischen Union 1999c). Damit wurde auf EU-Ebene ein Kompromiss zwischen jenen Staaten, die eine klare Beitrittsperspektive befürworteten, und jenen Staaten, die dieser eher skeptisch gegenüberstanden, gefunden: Zwar erhielten die Balkan-Staaten die Perspektive der EU-Mitgliedschaft; zugleich wurde diese an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft. Die europäischen Mitgliedstaaten selbst wussten wiederum, dass die reine Perspektive noch keinen Automatismus in Gang setzte: Jeder weitere Schritt im Prozess war von einer Einigung der EU-Staaten abhängig; eine Erweiterung konnte nicht ohne einen einstimmigen Beschluss folgen. Damit konnte jeder Staat, dem die Erweiterungspolitik zu rasch voranging, eine bremsende Haltung einnehmen.

Auf dem Treffen der Politischen DirektorInnen der EU in Petersberg am 27. Mai 1999 wurde der Stabilitätspakt finalisiert, wobei der deutsche Außenminister Joschka Fischer erneut für eine klare EU-Perspektive der Region eintrat (Biermann 1999, 18). Anfang Juni bekräftigte der Europäische Rat in Köln sein Engagement für den Stabilitätspakt und die Beitrittsperspektive (Europäischer Rat 1999). Der Pakt wurde am 10. Juni 1999 in Köln beschlossen – am selben Tag, an dem die UNO-Sicherheitsratsresolution Nr. 1244 den Kosovo-Konflikt beendete. Die EU hatte – als symbolischen Schritt, der in eine bessere Zukunft deuten sollte – mit der Unterzeichnung bis zum Ende des Kosovo-Konflikts gewartet (Biermann 1999, 26). Als Ergebnis der monatelangen Verhandlungen wurde den Staaten die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft im Gründungsdokument des Stabilitätspaktes von Köln eingeräumt:

„The EU will draw the region closer to the perspective of full integration of these countries into its structures. In case of countries which have not yet concluded

association agreements with the EU, this will be done through a new kind of contractual relationship taking fully into account the individual situations of each country with the perspective of EU membership, on the basis of the Amsterdam Treaty and once the Copenhagen criteria have been met" (Stabilitypact.org 1999).

Am 24. Juni schlug die deutsche Regierung schließlich den deutschen Politiker Bodo Hombach als Sonderkoordinator der EU vor; am 30. Juli wurde der Stabilitätspakt auf einem Gipfel in Sarajevo bekräftigt (Biermann 1999, 26). Der Stabilitätspakt stellt eine Rahmenvereinbarung über die internationale Kooperation in der Region dar; Ziel ist es, zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie der verschiedenen, in der Region tätigen Akteure beizutragen. Teilnehmer des Paktes sind mehr als 40 Länder und Organisationen; neben den Staaten der Region sind dies die Mitgliedstaaten der EU, die Europäische Kommission, Kanada, Japan, Norwegen, Russland, die Schweiz, die Türkei, die USA sowie internationale Organisationen, internationale Finanzinstitutionen und regionale Initiativen (Stabilitypact.org o.J.). Jugoslawien selbst blieb allerdings aufgrund seiner Rolle im Kosovo-Konflikt und der mangelnden Fortschritte im Land beim Pakt außen vor. Die Schirmherrschaft über den Stabilitätspakt obliegt der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); obwohl die EU eine führende Rolle innehat, stellt der Stabilitätspakt keine direkte Initiative der EU dar (Wittkowsky 2000). Der Stabilitätspakt ist keine internationale Organisation und verfügt über keinerlei unabhängige finanzielle Ressourcen oder Durchsetzungsstrukturen. Die organisatorischen Strukturen beschränken sich im Wesentlichen auf einen Sonderkoordinator mit einem Team von 30 MitarbeiterInnen. Der Sonderkoordinator – das Amt wurde bis 2001 vom Deutschen Bodo Hombach ausgeübt, mit 1. Jänner 2002 übernahm der Österreicher Erhard Busek, der das Amt bis 2008 innehatte – wird von der EU nach Konsultation des OSZE-Vorsitzenden und anderen Teilnehmern des Paktes ernannt und vom OSZE-Vorsitzenden bestätigt. Ihm obliegt es, die politischen Strategien der Teilnehmer sowie die verschiedenen Initiativen zu koordinieren und der OSZE regelmäßig Bericht zu erstatten; er sitzt dem wichtigsten politischen Instrument, dem Regionalen Tisch vor. Dieser wiederum sichert die

Koordination der drei Arbeitstische, die den drei Themenbereichen Demokratisierung und Menschenrechte, ökonomischer Wiederaufbau, Kooperation und Entwicklung sowie Sicherheit zugeordnet sind (Stabilitypact.org o.J.; Stabilitypact.org 1999).

Dem Stabilitätspakt gelang es, eine dauerhafte Struktur für die Kooperation der Staaten und internationalen Organisationen, die alle verschiedene Interessen und Ziele in der Region verfolgen, zu schaffen (Wittkowsky 2000); er förderte den regionalen politischen Dialog und diente als Grundlage für die Diskussionen zwischen der internationalen Gemeinschaft und den Staaten der Region (Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic 2002, 27). Der Pakt beruht auf zwei zentralen Anreizen: Zum einen soll die Perspektive eines EU-Beitritts die Staaten zu Reformen und regionaler Zusammenarbeit anhalten; zum anderen sollen Investitionen, Handelserleichterungen oder finanzielle Hilfen als Anreize wirken. Umgekehrt sollen die Möglichkeiten, Fortschritte im EU-Beitrittsprozess zu verweigern, wirtschaftliche Hilfestellungen zu beenden oder Sanktionen und Embargos zu verhängen, abschreckend wirken (Biermann 1999, 34). Das Fehlen von eigenen Ressourcen oder organisatorischen Strukturen trug allerdings dazu bei, dass der Stabilitätspakt als relativ schwache Initiative wahrgenommen wurde; so ist der Pakt von Spenden internationaler Geber, also der Finanzinstitutionen und der Staaten, abhängig (Lopandić 2002, 54-55; Wittkowsky 2000). Der Sonderkoordinator verfügt kraft seines Mandates weder über eigene finanzielle Mittel noch über weitgehende Kompetenzen, die ihm die beteiligten Staaten und Organisationen nicht zuerkannten. Eine klare Strategie sowie Koordination der verschiedenen Initiativen und Projekte fehlt daher weitgehend (Biermann 2001, 145). Der Stabilitätspakt stellte damit nur einen ersten Versuch dar, die Region umfassend zu adressieren; der Mangel an Ressourcen zeigte zugleich auf, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen nicht bereit waren, die Balkan-Politik an eine andere Struktur auszulagern. Der Stabilitätspakt sollte ihre Bemühungen koordinieren und als Signal dienen, dass die internationale Gemeinschaft in der Lage war, sich auf einen gemeinsamen Ansatz zu einigen. Größere Fortschritte waren allerdings nur im Rahmen von Strukturen möglich, die direkter im Einflussbereich der PolitikerInnen lagen und stärker von

ihnen bestimmt werden konnten. Die Schaffung eines neuen Ansatzes, der direkt der EU und damit den einstimmigen Beschlüssen der Staats- und RegierungschefInnen unterstand, lag daher nahe; er sollte weniger später in Form des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) folgen.

Die Dynamik der Eingangsphase des Stabilitätspaktes kann nicht zuletzt den Bemühungen der deutschen EU-Präsidentschaft zugeschrieben werden, die sehr engagiert war, den Pakt voranzutreiben; andere Regierungen schenkten der Initiative weniger starke Aufmerksamkeit. Die Dynamik hat sich nach dem Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft signifikant verlangsamt (Biermann 1999, 36; 44). Der Pakt veränderte sich: Während er zunächst vor allem als Plattform diente, um Gelder für den Wiederaufbau der Region zu sammeln und die Aktivitäten der Geldgeber zu koordinieren, entwickelte er sich später in ein Forum, in dem vor allem die gemeinsame Diskussion, Problemdefinition und Entwicklung von Lösungsstrategien zwischen den Staaten der Region und den internationalen Akteuren im Vordergrund stand. Am 27. Februar 2008 übernahm der Regionale Kooperations-Rat als Nachfolgeinstitution des Stabilitätspaktes in Sofia das Mandat, um Kooperationsprozesse in Südosteuropa zu überwachen und die europäische und euroatlantische Integration der Region zu unterstützen (Stabilitypact.org o.J.). Der Stabilitätspakt entwickelte sich zunehmend zu einem ergänzenden Element des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (Van Meurs 2003, 35). Die Erweiterungsperspektive, die der Stabilitätspakt erstmals als expliziten Bestandteil der Balkan-Politik eingeführt hatte, wurde im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, der kurz nach dem Stabilitätspakt eröffnet wurde, konkretisiert und umgesetzt. Im Folgenden wird dieser Prozess, der die Erweiterung stärker in den Vordergrund rückte, näher behandelt.

3.4 Von der Krisen- zur Erweiterungspolitik – der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess stellt im Gegensatz zum Stabilitätspakt keine umfassende internationale Initiative dar, sondern bildet den politischen Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und den Staaten der Balkan-Region. Der bislang vorrangig bilaterale Ansatz sollte um einen multilateralen Rahmen ergänzt werden; die auf einzelne Staaten abzielende Politik sollte, da die Staaten über ähnliche Ziele, ähnliche Probleme und eng miteinander verbundene Ökonomien verfügen, zugunsten der Förderung einer bilateralen, multilateralen und regionalen Zusammenarbeit aufgegeben werden (Europäische Kommission 1999, 3). Die Entwicklungen am Balkan hatten die Defizite der EU-Politik aufgezeigt; der neue Konsens, der der Entwicklung des Stabilitätspaktes zugrundelag, hatte eine umfassende Neuorientierung zur Folge. So sieht der SAP im Gegensatz zum Regionalansatz explizit eine Beitrittsperspektive der Balkan-Staaten vor (Kocjančič 2006, 440). Die Defizite, die die bisherige Balkan-Politik der EU auszeichneten und die mithilfe des SAP überwunden werden sollten, wurden vom Generalsekretär für die GASP, Javier Solana, und vom Kommissar für Außenbeziehungen, Chris Patten, in einem Bericht an den Europäischen Rat in Lissabon eingeräumt. Der Bericht merkte dabei etwa an, dass die Effektivität der Balkan-Politik der EU unter einer Vielzahl von Institutionen und Rahmenwerken in der Region, komplexen und langwierigen Prozeduren der Politikformulierung sowie Defiziten im Bereich der Informationsverwaltung zu leiden hatte (Secretary General/High Representative 2000).

Die EU betonte wiederholt, dass der SAP und die Balkan-Politik im Eigeninteresse der Mitgliedstaaten liegen – nicht Altruismus, sondern eigene Interessen an Stabilität, Prosperität und Sicherheit liegen dem Prozess zugrunde. So wird im Grundlagenpapier zum SAP, das die Kommission erstellt hat, hervorgehoben, dass die EU aufgrund der geographischen Nähe – die mit der Erweiterung im Jahr 2004 zunimmt – eigene Interessen in der Region hat. Von einer Stabilisierung erwartete man sich Vorteile

nicht nur für die Region, sondern auch für die EU. Instabilität ist teuer – die Kommission verweist auf die großen Geldsummen, die die EU für den Wiederaufbau ausgegeben hat und die angesichts der Konfliktsituationen am Balkan weiter ansteigen werden (Europäische Kommission 1999, 16). Auch im Strategiepapier des finanziellen Hilfsprogramms CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) (Europäische Kommission 2002) werden klare Aussagen dazu gemacht:

„A key external relations’ priority for the European Union is to promote stability and peace in the western Balkan region, not only on humanitarian grounds but also because the region’s conflicts are at odds with the wider objective of security and prosperity across the continent of Europe and because they place a substantial military and financial burden on the EU member states... This regional cooperation model is essentially an extension of the EU’s own philosophy that deeper cooperation with neighbouring countries is a route to national as well as regional stability and growth and that such cooperation serves the mutual interests of all countries concerned“ (Europäische Kommission 2002, 4-5).

Das Eigeninteresse der EU an einer Stabilisierung der Region stellt damit eine wichtige Grundlage für den SAP dar. Kernstück des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses sind die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die mit jedem einzelnen Staat geschlossen werden. Um ein solches Abkommen abzuschließen, müssen die Staaten die bereits im Jahr 1997 vom Rat der EU vorgegebenen Bedingungen erfüllen. Der SAP legt allerdings ein größeres Augenmerk auf Fortschritte in der regionalen Zusammenarbeit als bisherige Ansätze der EU in der Region (Europäische Kommission 1999, 4-5); hier liegt auch der größte Unterschied zu den Europaabkommen, die mit den zentral- und osteuropäischen Staaten ab den 1990er Jahren geschlossen wurden und nach deren Vorbild die SAA geschaffen wurden: Die SAA fördern die regionale Kooperation nicht nur, sondern definieren sie als explizite Bedingung für die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU (Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic 2002, 24). Der

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess umfasst neben dem auf einer politischen und ökonomischen Konditionalität beruhenden Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen auch autonome Handelsmaßnahmen sowie ökonomische und finanzielle Hilfen der EU, Hilfestellungen im Bereich Demokratisierung und Zivilgesellschaft, humanitäre Hilfe für Flüchtlinge, RückkehrerInnen und andere betroffene Personen, die Kooperation im Bereich Justiz und Innenpolitik sowie die Entwicklung eines politischen Dialogs (Rat der Europäischen Union 1999d). Der SAP sollte zudem die Hilfe für die Balkan-Staaten effizienter gestalten, indem die bisherigen finanziellen Instrumente der EU durch das Programm CARDS ersetzt werden, das vor allem der Integration der Staaten in den SAP dient (Rat der Europäischen Union 2000). Damit wurde eine Vielzahl von Maßnahmen, die die EU in der Region setzt, in einen einheitlichen Rahmen überführt; der SAP bündelt sämtliche Hilfsmaßnahmen ebenso wie die Beitrittsperspektive und macht damit deutlich, dass Fortschritte in den von der EU vorgegebenen Bereichen nicht nur langfristig die Mitgliedschaft in der EU, sondern kurzfristig auch Hilfestellungen sowie Kooperations- und Handelserleichterungen zur Folge haben.

Wie auch der Regionalansatz beruht der Prozess auf einer Konditionalität, die die Kommission im Rahmen von regelmäßigen Fortschrittsberichten bewertet (Rat der Europäischen Union 1999d). Der Großteil der Konditionalität – also des Setzens von Anreizen bzw. des Entziehens von Vergünstigungen, um Reformen in den Staaten zu fördern – geschieht vor der Unterzeichnung der SAA (Van Meurs/Yannis 2002, 10). Um Verhandlungen über ein SAA beginnen zu können, müssen die Bedingungen erfüllt werden, die der Rat 1997 in seinen Schlussfolgerungen zum Regionalansatz angenommen hat. Die Kommission erstellt – aufbauend auf den vom Rat festlegten Bedingungen – einen Bericht über die Machbarkeit der Eröffnung von Verhandlungen mit dem Staat; dieser Bericht wird schließlich vom Rat bewertet. Fällt diese Bewertung positiv aus, wird die Kommission dazu aufgefordert, einen Vorschlag für die Verhandlungen zu erarbeiten. Die Verhandlungen über ein SAA können schließlich beginnen, wenn der Rat die von der Kommission entworfenen Verhandlungsleitlinien verabschiedet hat (Europäische

Kommission 2000, 2-3). Der Abschluss und die Ratifizierung des SAA schließlich öffnen den Weg für den Beitrittsantrag (Lehne 2004, 114). Die ursprüngliche Idee, den Status der Assoziierung, der dem Abschluss eines SAA folgt, in eine attraktive Option für die Staaten der Region zu verwandeln, funktionierte nicht wie erwartet: Kroatien und Mazedonien stellten ihre Beitrittsanträge lange bevor ihre SAA in Kraft traten. Ein SAA wird von den Balkan-Staaten nicht als Ziel an sich gesehen, sondern als eine Stufe in Richtung Kandidatenstatus (Lehne 2004, 122). Der SAP konnte sich damit nicht als Alternative zur EU-Mitgliedschaft durchsetzen; sämtliche Staaten der Region streben einen EU-Beitritt an und verweisen auf die in den Grundlegendokumenten festgelegte Beitrittsperspektive, die sie bereits im Rahmen des Stabilitätspaktes erhalten haben. Die EU selbst hat diese Perspektive immer wieder bekräftigt und damit die Hoffnungen der Balkan-Region genährt; eine Mitgliedschaft stellt zudem einen wesentlich größeren Anreiz für teilweise schmerzhafteste Reformen dar als finanzielle Hilfen oder der Abbau von Handelsschranken.

Der SAP wurde von der Europäischen Kommission erarbeitet und vom Rat im Juni 1999 in Luxemburg bestätigt (Rat der Europäischen Union 1999d). Die Beitrittsperspektive, die der SAP erstmals systematisch einführte, wurde in der Folge von der EU immer wieder bekräftigt. Die dargestellten Grundlagen der Balkan-Politik der EU seit Mitte der 1990er Jahre dienen vorrangig europäischen Interessen an einer Stabilität der Region, wirtschaftlicher Prosperität und mehr internationalem Gewicht der EU. Der SAP als Nachfolgeinstrument des Regionalansatzes setzt insbesondere auf die Konditionalität, die Stabilität und Demokratie in der Region fördern soll, sowie die Erweiterungsperspektive als Anreiz; die Verhandlung, Unterzeichnung und Ratifikation der SAA bilden wichtige Schritte auf dem Weg der Westbalkan-Staaten in die EU. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft als Anreiz äußerst wirksam sein kann, wenn sie glaubwürdig vertreten und an bestimmte Bedingungen geknüpft wird. Einzelne Mitgliedstaaten allerdings haben immer wieder den Zusammenhang zwischen den vereinbarten Bedingungen und Fortschritten im Prozess aufgebrochen, um eigene Interessen durchzusetzen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird

zu zeigen sein, inwiefern einzelstaatliche, im innerstaatlichen Wettbewerb verschiedener Gruppen um Einfluss gebildete Interessen die Erweiterungspolitik am Balkan bestimmen. Nachdem nun die allgemeinen Grundlagen der Erweiterungspolitik in der Region dargelegt wurden, erfolgt im nächsten Kapitel eine Untersuchung der Weiterentwicklung des Politikbereichs. Dabei ist zu analysieren, welche neuen Elemente den Politikbereich auszeichnen, wie sich die Erweiterungspolitik verändert hat und welche Rolle die Mitgliedstaaten dabei spielten.

4 Die Weiterentwicklung der Erweiterungspolitik – neue Grenzen, strikte Regeln

4.1 Erste Ansätze einer Neuordnung der Erweiterungspolitik in der EU

Bis zum Abschluss der Beitrittsprozesse der zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 beschränkte sich die Kommunikation der EU in der Erweiterungspolitik am Westbalkan vor allem auf allgemeine Bekräftigungen der Beitrittsperspektive. Der Europäische Rat bestätigte die Erweiterungsabsicht der EU auf seinen Treffen im März, Juni und November 2000, im Dezember 2002 und im März 2003 (Europäischer Rat 2000a; 2000b; 2000c; 2002; 2003b). Die Formulierungen sind dabei sehr ähnlich, werden jedoch mit der Zeit etwas konkreter; so findet sich in den Schlussfolgerungen des Jahres 2003 bereits ein Hinweis auf die Konditionalität des Erweiterungsprozesses am Westbalkan, die den Erweiterungsprozess leiten soll:

„The future of the Western Balkans is within the EU. Strong political will and sustained efforts are required to secure it. The European Union pledges full support to the endeavours of the countries to consolidate democracy and stability and to promote economic development“ (Europäischer Rat 2003a, 36).

Abgesehen von allgemeinen Bekräftigungen der Erweiterungspolitik waren die ersten Jahre des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses vor allem von einem starken Fokus auf die zehn neuen Mitgliedstaaten geprägt. Nennenswerte Fortschritte konnten allenfalls auf einzelstaatlicher Ebene verzeichnet werden: So wurde Mazedonien als erstes Land vom Rat eingeladen, Verhandlungen über ein SAA zu beginnen (Biermann 1999, 21); bereits im März 2000 begannen erste Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Mazedonien, das Abkommen wurde im November paraphiert und im April 2001 unterzeichnet (Europa.eu 2012). Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kroatien wurde im Oktober 2001 unterzeichnet (Europäische Kommission 2005a).

Erster Höhepunkt der Erweiterungspolitik der EU am Westbalkan war ein Gipfeltreffen zwischen der EU und den Balkan-Staaten im Juni 2003 im griechischen Thessaloniki. Bereits im Vorfeld hatte der Europäische Rat den Rat und die Kommission dazu aufgerufen, unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit den vergangenen Erweiterungsrounds Vorschläge zur Stärkung des SAP zu unterbreiten. Zugleich hatte er die Erwartungen der Balkan-Staaten mit der Ankündigung geschürt, das Treffen in Thessaloniki „... will constitute a new and important step in further enhancing the relationship between the EU and the Western Balkan countries“ (Europäischer Rat 2003a, 36). Auch die Kommission, die griechische Ratspräsidentschaft und die italienische Regierung hatten in ihren Aussagen bedeutende Fortschritte angekündigt. Die Erwartungen der Staaten der Region waren dementsprechend groß; diese hofften, je nach Status ihrer Annäherung an die EU, auf die Festlegung eines konkreten Zeitplans für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, auf Visa-Erleichterungen oder konkrete Zusagen zur Verleihung des Kandidatenstatus (Altmann 2003, 1-3). Die europäischen Institutionen hatten damit klargestellt, dass der Gipfel von Thessaloniki ein erstes hochrangiges Treffen zur Annäherung zwischen der Balkan-Region und der EU darstellen sollte. Die Staaten, mit denen bereits erste Abkommen geschlossen worden waren, hofften auf eine Weiterentwicklung ihrer Beziehungen und eine baldige EU-Mitgliedschaft.

Der Rat der EU beschloss vor dem Gipfeltreffen die Thessaloniki-Agenda („The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans – Moving towards European integration“), die Möglichkeiten einer stärkeren Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik auslotete (Rat der Europäischen Union 2003, 10-19) und auf einen Bericht der Kommission mit entsprechenden Vorschlägen zur Vertiefung des SAP aufbaute (Europäische Kommission 2003a). In der vom Rat beschlossenen Agenda werden die Staaten des Balkans als integraler Bestandteil der EU bezeichnet. Der Rat betont zudem, dass der SAP bislang einen kritischen Beitrag zu erreichten Fortschritten bei der Förderung von Stabilität und der Annäherung der Staaten an die EU geleistet hat (Rat der Europäischen Union 2003,

11-12). Die Thessaloniki-Agenda soll insbesondere neuen Rahmenbedingungen Rechnung tragen und den SAP entsprechend anpassen. Der Rat schlägt vor, dass der SAP um Elemente des Erweiterungsprozesses angereichert werden soll, um neuen Herausforderungen besser begegnen zu können. Er reagiert damit auf einen Wandel des Fokus in der Region, der sich langsam von den Zielen Stabilisierung und Wiederaufbau wegbewegt und eine stärkere Konzentration auf nachhaltige Entwicklung, Assoziierung und die Integration in europäische Strukturen mit sich bringt (Rat der Europäischen Union 2003, 12).

Damit wird die Lücke zwischen dem SAP und dem Beitrittsprozess weiter verringert (Lehne 2004, 114): So wurde das Instrument der Europäischen Partnerschaft, das sich an die Assoziierungs-Partnerschaften für Kandidatenstaaten anlehnt, für jeden Staat des SAP geschaffen; Ziel der Partnerschaften ist es, Aktionsprioritäten zu definieren, um die Bemühungen, näher an die EU heranzurücken, zu unterstützen. Das Instrument des Twinning wird auf alle SAP-Staaten ausgeweitet (Rat der Europäischen Union 2003, 14-15); dieses Instrument der EU-Annäherung hat die verstärkte Kooperation der Verwaltungen der Balkan-Staaten mit Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten und damit einen Know-How-Transfer zum Ziel (Europäische Kommission 2013b). Gemeinschaftsprogramme werden für SAP-Staaten geöffnet; die Kommission wird dazu aufgerufen, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten. Zudem wird ein multilaterales politisches Forum, das EU-Westbalkan-Forum, geschaffen, das als Teil des SAP die Staats- und RegierungschefInnen der Region und der EU-Mitgliedstaaten in periodischen Abständen zusammenbringen soll. Das Forum dient insbesondere als Signal einer privilegierten und inklusiven Beziehung zwischen den EU- und den SAP-Staaten und bildet einen politischen Rahmen zur Unterstützung der Staaten bei der Umsetzung der Ziele des SAP und zur Diskussion wichtiger Themen der Außen-, Justiz- und Innenpolitik. Im Rahmen des Forums sollen die Staaten auch über wichtige Entwicklungen der EU informiert und an diese herangeführt werden (Rat der Europäischen Union 2003, 13). Die Thessaloniki-Agenda führte damit zu einer weiteren Anreicherung des SAP um bewährte Instrumente der Erweiterungspolitik; da die Staaten der Region den SAP

ohnehin bereits hauptsächlich als einen Schritt in Richtung EU-Mitgliedschaft wahrnahmen, erschien ein näheres Zusammenrücken der beiden Politikbereiche naheliegend. Die Agenda brachte erstmals seit Eröffnung des SAP konkrete, umfassende Neuerungen des Prozesses und zeigte damit ein fortgesetztes Interesse der EU an der Erweiterung und den entsprechenden Instrumenten auf.

Weiterhin stand aber auch die Konditionalität im Mittelpunkt des SAP: Der Rat betonte, dass eine weitere Annäherung an die EU in den Händen der Westbalkan-Staaten selbst liegt und von der Durchführung von Reformen abhängt. Die Prinzipien des „own merit“ und „catch up“ werden – parallel zum Regionalansatz – angewandt. Der Regionalansatz selbst bildet weiterhin einen wichtigen Bestandteil der EU-Balkan-Politik (Rat der Europäischen Union 2003, 12). Das Prinzip des „own merit“ meint, dass jeder Staat auf seinem Weg in die EU individuell bewertet wird. Unter „catch up“ wiederum wird das Prinzip verstanden, dass jene Staaten, die später als andere in Verhandlungen mit der EU treten, die Möglichkeit haben, schnelle Fortschritte zu machen und zu Staaten, die früher Verhandlungen beginnen konnten, aufzuschließen (Bastarreche 2002, 5). Der SAP schließt damit an die zentralen Grundsätze der Konditionalität, die bereits im Rahmen der Assoziierungsprozesse der zentral- und osteuropäischen Staaten angewandt wurden, an; jeder Staat wird eigens beurteilt und kann erst dann beitreten, wenn er die Bedingungen der EU erfüllt.

Das Gipfeltreffen am 21. Juni 2003 brachte ein eher enttäuschendes Ergebnis. In einer gemeinsamen Erklärung erfolgte ein weiteres Bekenntnis zur Beitrittsperspektive: „The EU reiterates its unequivocal support to the European perspective of the Western Balkan countries. The future of the Balkans is within the European Union“. Zudem wurde betont, dass die Fortschritte im Erweiterungsprozess in den Händen der Balkan-Staaten selbst liegen; damit wurde auch die Konditionalität einmal mehr in den Vordergrund gerückt (Europäischer Rat 2003b). Konkrete Zusagen fehlten; so wurde weder ein konkreter Zeitplan für Verhandlungen festgelegt, noch erfolgte ein Angebot zu Visa-

Erleichterungen oder zur Verleihung des Kandidatenstatus an bestimmte Staaten. Die Enttäuschung unter den Balkan-Staaten war daher groß (Altmann 2003, 2-3). Ein starkes Zeichen kam vom Präsidenten der Europäischen Kommission, Romano Prodi; dieser bezeichnete die Beitrittsperspektive als unumkehrbar: „Europe's unification will not be complete until the Balkan countries are members of the Union... And today I am totally convinced we have set that process irreversibly in motion“ (Europäische Kommission 2003b). Diese Aussage konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Staaten sich wesentlich mehr von einem Gipfeltreffen erhofft hatten. Große Erwartungen der Westbalkan-Staaten, denen schließlich nur teilweise oder gar nicht – oft aufgrund von Blockaden einzelner Mitgliedstaaten – entsprochen wurde, sollten in den folgenden Jahren ein wiederkehrendes Muster der Erweiterungspolitik der EU in der Region darstellen.

Die Erweiterungspolitik wurde rasch strikter, neue Bedingungen wurden eingeführt, und die Staaten versuchten, mehr Kontrolle über den Prozess zu erlangen. Nach der großen Erweiterungsrunde schlug sich ein zunehmender Wunsch nach einer kontrollierteren und gemäßigten Erweiterungspolitik in den offiziellen Dokumenten der EU-Organe nieder: Im Dezember 2004 bekräftigte der Europäische Rat die Erweiterungspolitik am Westbalkan und rief zur gleichen Zeit in Erinnerung, dass eine Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der EU – bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der europäischen Integration – von grundlegender Bedeutung ist (Europäischer Rat 2004, 2). Dieses bereits in den Kriterien von Kopenhagen vorgesehene Beitrittskriterium erhielt im Kontext der Westbalkan-Erweiterung eine Aufwertung und neue Betonung: In keiner Erweiterungsrunde zuvor wurde die Aufnahmefähigkeit der EU so explizit betont wie in den EU-Dokumenten zur Erweiterung am Westbalkan. Zunächst blieb das Kriterium allerdings noch recht vage, eine Konkretisierung sollte erst später erfolgen.

In seinen Schlussfolgerungen zur Erweiterung trug der Europäische Rat dem Wunsch vieler Mitgliedstaaten nach mehr Kontrollmöglichkeiten im Erweiterungsprozess

Rechnung: So wurden für die Beitrittsverhandlungen Benchmarks eingeführt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschlossen werden; diese müssen erfüllt werden, um ein Kapitel öffnen oder vorläufig schließen zu können. Damit ist auch die Öffnung eines bereits geschlossenen Kapitels möglich, wenn die Benchmarks nicht mehr in ausreichendem Maße erfüllt werden. Die Staats- und RegierungschefInnen räumten ausdrücklich die Möglichkeiten langer Übergangszeiten, Ausnahmen, spezifischer Regelungen oder permanenter Schutzklauseln im Erweiterungsprozess ein. Der Entscheidungsprozess, der einer möglichen Etablierung der Personenfreizügigkeit dient, soll zudem eine möglichst große Rolle der individuellen Mitgliedstaaten erlauben. Damit erhalten die einzelnen Staaten mehr Gewicht im Erweiterungsprozess; einzelstaatlichen Bedenken hinsichtlich eines zu raschen Beitritts der Westbalkan-Staaten wird mit einer Betonung der Rolle jedes einzelnen Staates im Prozess begegnet. Die Übergangs- und Schutzregelungen müssen allerdings im Hinblick auf ihre Folgen für Wettbewerb und Funktionsweise des Binnenmarktes überprüft werden. Auch die finanziellen Folgen der Beitritte der Westbalkan-Staaten sollen Berücksichtigung finden: Beitrittsverhandlungen mit Staaten, deren Beitritte substantielle finanzielle Folgen für die EU haben, sollen erst dann abgeschlossen werden, wenn ein finanzieller Rahmen für die Periode ab dem Jahr 2014, zusammen mit möglichen finanziellen Reformen, verabschiedet wurde. Der Erweiterungsprozess wird in den Schlussfolgerungen als ergebnisoffener Prozess bezeichnet, dessen Resultat nicht im Vorhinein garantiert werden kann. Kann ein Kandidatenstaat nicht alle Verpflichtungen, die mit einer Mitgliedschaft einhergehen, übernehmen, muss sichergestellt werden, dass der Kandidatenstaat vollständig durch die stärkstmöglichen Beziehungen in europäischen Strukturen verankert ist. Damit bekräftigten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dass am Ende eines Beitrittsprozesses auch eine andere Beziehung zur EU als eine Mitgliedschaft stehen kann. Schließlich wird die Kommission dazu aufgerufen, bei ernsthaften Verletzungen der Prinzipien der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten auf eigene Initiative oder auf Initiative eines Drittels der Mitgliedstaaten die Aussetzung der Verhandlungen und mögliche Bedingungen für eine Wiederaufnahme zu empfehlen. Der Rat entscheidet mit

qualifizierter Mehrheit über die Empfehlung der Kommission zur Aussetzung der Verhandlungen, nachdem er den Kandidatenstaat angehört hat. Das Parlament wird darüber informiert (Europäischer Rat 2004, 7-8).

Moravcsik und Vachudova sehen Übergangsfristen und strenge Auflagen für beitrittswillige Staaten vor allem als Folge der asymmetrischen Machtverteilung – so verfügen die Mitgliedstaaten der EU über wesentlich mehr Verhandlungsmacht als die Westbalkan-Staaten, die von einem EU-Beitritt stärker profitieren als die Mitgliedstaaten. Da Erweiterungen unpopulär in der Bevölkerung sind, nutzen die Mitgliedstaaten strenge Regeln, Schutzklauseln und Übergangsfristen zur Beruhigung der eigenen Wahlbevölkerung sowie spezifischer Interessengruppen, deren Unterstützung sie zur Wiederwahl benötigen (Moravcsik/Vachudova 2003, 48; 51-52). In der Tat spiegeln die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates bereits die Sorgen einiger Mitgliedstaaten wider, die EU könnte sich zu rasch erweitern, waren im Mai 2004 doch gerade erst zehn neue Staaten der EU beigetreten. Eine starke Betonung der Rolle jedes einzelnen Staates, der strikten Konditionalität des Prozesses und der in den Kopenhagener Kriterien eingeführten Aufnahmefähigkeit der EU sind damit als Reaktionen auf die wachsende Sorge der europäischen Mitgliedstaaten zu sehen. Erstmals erhält auch das Beitrittskriterium der Aufnahmefähigkeit eine vage Konkretisierung, indem eine Einigung über den europäischen Finanzrahmen zur Voraussetzung für neue Beitritte erklärt wird. Die Einführung von Benchmarks, die Voraussetzung für die Öffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln sind, erhöht die Komplexität der Beitrittsprozesse und die Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, den Prozess zu kontrollieren und zu blockieren. Die Hervorhebung der notwendigen Voraussetzungen in der EU, um den Erweiterungsprozess fortführen zu können, und spezifischer Schutz- und Übergangsregeln, die einer Überforderung einzelner Mitgliedstaaten vorbeugen sollen, lässt eine geänderte Erweiterungshaltung in den Mitgliedstaaten erkennen. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2004 legen daher den Schluss nahe, dass sich jene Staaten durchgesetzt haben, die eine weniger rasche Erweiterung befürworten und sich mehr Kontrollmöglichkeiten wünschen.

Im Mai und Juni 2005 fanden in Frankreich und den Niederlanden Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag statt, die eine Niederlage für die BefürworterInnen der neuen vertraglichen Grundlage der EU mit sich brachten; die institutionelle Weiterentwicklung der EU war damit vorläufig gescheitert. Das Referendum wird etwas später im Rahmen dieser Studie ausführlicher behandelt, da es weitreichende Konsequenzen für die Erweiterungspolitik mit sich brachte; die Wahlbevölkerung erhielt durch die Referenden eine Aufwertung als Vetoakteur auch in der Erweiterungspolitik, der Politikbereich wurde daraufhin noch strikter und reglementierter gestaltet. Im Juni 2005 hielt der EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn eine Rede vor dem außenpolitischen Ausschuss des Europäischen Parlaments, in der er seine Vision einer europäischen Erweiterungspolitik nach dem Scheitern der Verfassung skizzierte. Rehn drückte seine Enttäuschung über das Scheitern des Verfassungsvertrages aus; er hob hervor, dass einige PolitikerInnen für eine Verlangsamung oder gar einen Stopp der Erweiterung plädiert hatten – und gestand ein, dass es notwendig ist, „...to pace ourselves after last year’s Big Bang when ten new Members joined the Union“. Zugleich warnte er jedoch vor einer Erosion des positiven Einflusses in der Region durch ein Abweichen von der Erweiterungsperspektive. Die EU könne keinen Urlaub von ihrer Verantwortung bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent nehmen; die europäische Perspektive bezeichnete Rehn als Kleber, der den Frieden am Westbalkan zusammenhält (Europäische Kommission 2005e). Der für die Erweiterungspolitik zuständige Kommissar nutzte damit starke Worte, um den Erweiterungspfad der EU zu verteidigen: In seiner Rede appellierte er an die Verantwortung der nationalen Regierungen, für Stabilität und Frieden am Balkan zu sorgen. Er stellte allerdings parallel dazu fest, dass es in der momentanen Situation nicht möglich ist, rasch mit der Erweiterung fortzufahren, und trug damit der Skepsis einiger Mitgliedstaaten Rechnung. Die Kommission, die in der Vergangenheit die Erweiterungen immer wieder verteidigt und vorangetrieben hatte, musste nun auf die Skepsis der Mitgliedstaaten reagieren – liegen die Entscheidungen doch beim Rat, und nicht bei der Kommission. Da dieser die

Entscheidungsmacht im Erweiterungsprozess fehlt, ist sie auf das Wohlwollen der Mitgliedstaaten angewiesen.

Für die Erweiterungspolitik schlug Rehn nun einen Plan C vor, der sich an drei Säulen orientiert – Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation. Mit der Konsolidierung der Erweiterungspolitik spricht Rehn an, dass die EU vorsichtig dabei sein muss, neue Verpflichtungen zu übernehmen; die Erweiterungspolitik stößt seiner Ansicht nach bereits an ihre Grenzen. Die europäische Perspektive der Westbalkan-Staaten muss jedoch beibehalten werden. Die Konditionalität umfasst das Versprechen, dass der beste Weg, die europäische Perspektive zu realisieren, die Erfüllung der Beitrittskriterien darstellt. Schließlich gibt Rehn zu, dass die Kommunikation zur Erweiterungspolitik Fehler aufweist und ein Dialog mit den BürgerInnen der EU sowie zwischen den BürgerInnen der Mitglieds- und der Kandidatenstaaten notwendig ist. Das Narrativ der Erfolgsgeschichte Erweiterung ging verloren (Europäische Kommission 2005e). Die drei Säulen der Erweiterungspolitik wurden in der Erweiterungsstrategie, die die Kommission im November 2005 vorlegte, konkretisiert. Sie mahnt zunächst, die eingegangenen Verpflichtungen nicht zu vernachlässigen und das Engagement im Erweiterungsprozess aufrecht zu erhalten. Neben der Bedeutung der Erweiterung für die EU – die sie als wichtigen Reformanreiz und Mittel zur Stabilisierung und Demokratisierung der Region sieht (Europäische Kommission 2005f, 3) – hebt die Kommission vor allem die Grenzen der EU-Erweiterung hervor. So stellt sie die Aufnahmefähigkeit der EU in den Vordergrund:

„The Union’s capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries... The pace of enlargement has to take into consideration the EU’s absorption capacity“ (Europäische Kommission 2005f, 2-3).

Diese Aufnahmefähigkeit wird von der Kommission folgendermaßen definiert:

„The Union has to ensure it can maintain its capacity to act and decide according to a fair balance within its institutions; respect budgetary limits; and implement common policies that function well and achieve their objectives“ (Europäische Kommission 2005f, 3).

Neben der Aufnahmefähigkeit – der ersten Säule des Konzepts, die unter dem Titel „Consolidating the EU’s commitments on enlargement“ firmiert – wird auch die Konditionalität betont: Wichtig für die Kommission ist hierbei, die Kriterien strikt und fair anzuwenden; werden die Kriterien nicht erfüllt oder grundlegende Prinzipien der EU verletzt, kann der Beitrittsprozess angehalten werden. Dabei reicht es nicht aus, die Kriterien teilweise zu erfüllen; die Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft müssen vollständig erfüllt sein (Europäische Kommission 2005f, 3). Im Rahmen der dritten Säule schließlich – der aus Sicht der Kommission notwendigen Verbesserung der Kommunikation mit den BürgerInnen Europas – nimmt die Kommission auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht, die die Erweiterungspolitik besser erklären und verteidigen sollen. Die Kommission selbst möchte im Rahmen eines umfassenden Dialogs mit verschiedenen Akteuren und den BürgerInnen der Mitglieds- und Kandidatenstaaten die Information verbessern und zur Debatte beitragen. Insbesondere sollen die Vorteile bisheriger Erweiterungen für die Öffentlichkeit verständlich aufbereitet werden (Europäische Kommission 2005f, 4). Die Bevölkerung erhält damit eine Aufwertung als relevanter Akteur in der Erweiterungspolitik, der von den Vorteilen der Erweiterung überzeugt werden soll. Die Kommission schlägt – als traditionelle Befürworterin der Erweiterungspolitik – in ihrem Strategiepapier ungewohnt restriktive Töne an und setzt den Kurs, den Olli Rehn bei seiner Rede im Juni 2005 angedeutet hatte, fort. Die EU sollte weiterhin streng an den Kriterien des Prozesses festhalten und dabei auch die in bisherigen Erweiterungsprozessen eher im Hintergrund gebliebene Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder berücksichtigen. Damit verabschiedet sich die Kommission von einem offenen Erweiterungskurs; diese Wende

kann als eine direkte Reaktion auf die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden und den in der Folge von einigen Mitgliedstaaten geäußerten Bedenken über ein zu rasches Voranschreiten der Beitrittsprozesse gedeutet werden. Die Kommission verfügt zwar über eigene Kompetenzen im Erweiterungsprozess, ihre Rolle ist jedoch stark von den Mitgliedstaaten eingeschränkt, die sämtliche Entscheidungen treffen; die Kommission selbst kann kaum Initiativen setzen. Die Staats- und RegierungschefInnen hatten die Kommission zuvor dazu aufgefordert, ein Rahmenpapier zur Erweiterungspolitik zu erstellen und dabei die vom Europäischen Rat im Dezember 2004 beschlossenen Grundsätze zu berücksichtigen, und damit auch hier die Initiative ergriffen. Die Kommission muss den Befürchtungen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen und ihre Interessen berücksichtigen. Das Strategiepapier kann daher weniger als Ausdruck der Interessen der Kommission als vielmehr als eine praktische Umsetzung der von einigen Mitgliedstaaten gewünschten Veränderungen in der europäischen Erweiterungspolitik gesehen werden.

Devrim und Schulz sehen das Strategiepapier der Kommission vor allem als Versuch, eine Antwort auf die unter den Mitgliedstaaten grassierende Erweiterungsmüdigkeit zu geben. Während die Kommission die EU-Staaten zu einer Fortsetzung der Erweiterung aufruft und in ihrem Strategiepapier die Vorteile der Erweiterung für die Mitgliedstaaten hervorstreicht, legt sie zugleich großen Wert auf die Aufnahmefähigkeit als Grundlage eines neuen Erweiterungskonsenses. Sie stellt Richtlinien für die Kandidatenstaaten auf ihrem Weg in die EU auf und legt die Kriterien für eine Mitgliedschaft fest (Devrim/Schulz 2009, 4). Auch Devrim und Schulz sehen das Erweiterungspapier der Kommission damit vor allem als Reaktion auf die zunehmend erweiterungsskeptische Haltung einiger Mitgliedstaaten; neben der Hervorhebung der positiven Seiten der Erweiterung erfolgte insbesondere eine Festlegung von Kriterien und zu berücksichtigenden Faktoren, die zukünftige Beitrittsprozesse leiten sollen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Mitgliedstaaten der EU einer Erweiterung zunehmend skeptisch gegenüberstehen; es gibt durchaus auch Unterstützer einer EU-Erweiterung am

Westbalkan, die eine zu strikte Konditionalität und ein starkes Beharren auf der Aufnahmefähigkeit der EU kritisch sehen. Diese Unterstützerstaaten werden – wie auch die größten Bremser im Beitrittsprozess – noch im Rahmen dieser Untersuchung näher zu behandeln sein. Das Strategiepapier der Kommission und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2004 zeigen jedoch auf, dass sich vor allem die Interessen der skeptischen Staaten in den Grundlagen der Erweiterungspolitik widerspiegeln.

Im Dezember 2005 begrüßte der Rat der Europäischen Union das Strategiepapier der Kommission und betonte insbesondere die Anwendung der Konditionalität, die Notwendigkeit, die Staaten mit einer Bekräftigung der europäischen Perspektive zu ermutigen sowie die Bedeutung einer Stärkung der Unterstützung insbesondere in der europäischen Bevölkerung und einer stärkeren Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der EU (Rat der Europäischen Union 2005d, 9). Der Rat der AußenministerInnen der Europäischen Union bekräftigte im Dezember 2005 einmal mehr die Beitrittsperspektive, verwies jedoch zugleich auf die von der EU festgelegten Kriterien und die grundlegende Bedeutung der Konditionalität (Rat der Europäischen Union 2005e). Die intergouvernementalen Organe der EU begrüßten den Stellenwert, den die Kommission der Konditionalität sowie der Aufnahmefähigkeit in ihrem Strategiepapier zuerkannt hatte. Der Erweiterungsprozess am Westbalkan schien damit strengen Auflagen zu unterliegen und sollte sich an der bislang noch wenig konkretisierten Aufnahmefähigkeit der EU orientieren.

Im Jänner 2006 richtete die Kommission die Mitteilung „The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity“ an die Organe der EU (Europäische Kommission 2006a). Im Bericht der Kommission werden – zur Vorbereitung des informellen AußenministerInnen Treffens in Salzburg im März – Entwicklungen der EU-Balkan-Politik nach dem Treffen in Thessaloniki im Jahr 2003 untersucht und Vorschläge zur Stärkung der Politik sowie der Instrumente der EU gemacht. Neben einer umfassenden

Evaluierung bislang gesetzter Maßnahmen wird einmal mehr betont, dass die Beitrittsperspektive eine starke Motivation für die Umsetzung der Reformen darstellt und daher beibehalten und verstärkt werden sollte. Die Kommission appelliert zudem an das Eigeninteresse der Mitgliedstaaten:

„It is in the interest of the EU as a whole, as well as the countries concerned, that this process should be stepped up. This will help the EU to attain its own objectives without the risk of renewed instability in a directly adjacent region. Reinforcing the EU’s policy for the region, especially in areas of mutual interest where there is a strong demand from the people of the region... is the best means to strengthen the credibility of the process and to lessen political risks“ (Europäische Kommission 2006a, 2).

Klar erkennbar ist damit, dass die Kommission neben der Einführung strikterer Regeln die Erweiterungspolitik auf zwei Arten verteidigt: So appelliert sie zum einen an die moralische Verantwortung der Mitgliedstaaten, Frieden und Stabilität in der Region zu fördern; zum zweiten betont sie das Eigeninteresse der EU an stabilen Verhältnissen. Da einzelstaatliche Interessen den Erweiterungsprozess oft leiten und blockieren – wie noch im Rahmen dieser Arbeit zu zeigen sein wird –, erscheint ein Appell an diese Interessen naheliegend und zielführend.

Der Erweiterungskommissar Olli Rehn hielt im Februar 2006 eine Rede, in der er die Soft Power der EU unterstrich: Für ihn liegt die Macht der EU vor allem in ihrer Soft Power; die EU hat durch eine Ausweitung der Zone von Frieden und Demokratie mithilfe ihrer Anziehungskraft wesentlich mehr erreicht, als sie mit Stock oder Schwert erreicht hätte. Aber er betont: „...we must use the soft power in manageable doses. We must avoid an overstretch. That is why we must underline absorption capacity as a critical parameter of enlargement policy“. Einmal mehr wird damit die Aufnahmefähigkeit der EU hervorgehoben. Als Markenzeichen der Erweiterungsstrategie der EU bezeichnet Rehn die Konsolidierung – die EU müsse bei neuen Verpflichtungen vorsichtig sein, zugleich aber

den bestehenden Verpflichtungen treu bleiben. Auch die rigorose und faire Konditionalität, die von einer glaubwürdigen EU-Perspektive begleitet sein muss, und die Notwendigkeit besserer Kommunikation werden von Rehn betont. Rehn verweist schließlich auch auf die Tendenz einiger Regierungen, der Erweiterungspolitik die Schuld an Fehlentwicklungen im eigenen Land zu geben: „We should not make enlargement the scapegoat for our domestic ills of slow economic growth and high unemployment, but rather give it the credit it deserves“ (Europäische Kommission 2006b).

In einer Rede einige Tage später betonte Rehn erneut einerseits die Verantwortung der EU in der Region, die sie im Rahmen der Erweiterungspolitik wahrnehmen muss, und zeigte andererseits Verständnis für die Bedenken der Mitgliedstaaten, denen er insbesondere mit strikten Kriterien und der Betonung der Aufnahmefähigkeit begegnete. Rehn hieß die Debatte über die EU-Erweiterung willkommen und bezeichnete es als legitim und nützlich, die Herausforderungen zu diskutieren; er äußerte Verständnis dafür, dass ein langsames Vorgehen nach der großen fünften Erweiterungsrunde notwendig ist. Zugleich hob er hervor, dass die existierenden Verpflichtungen der EU in Südosteuropa nicht durch die Debatte in Frage gestellt werden dürfen, da sonst die Fähigkeit der EU, Stabilität und Demokratie in der Region zu fördern, geschwächt würde; die EU kann seiner Ansicht nach nicht von ihren Verantwortlichkeiten in der Region pausieren, ohne dem Zweck der EU – der Sicherung von Frieden, Fortschritt und Demokratie – ernsthaften Schaden zuzufügen. Schließlich verweist er auf die Parallelität von Vertiefung und Erweiterung, die in der Geschichte der EU immer angestrebt wurde; die beiden Ziele stellen für ihn keine Dichotomie dar und behindern sich nicht gegenseitig (Europäische Kommission 2006c). Die Kommission versuchte damit immer wieder, mit einem Rückgriff auf die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten in der Region und einer eventuellen Destabilisierung der sensiblen Staaten am Westbalkan eine Fortsetzung der Erweiterungspolitik am Westbalkan zu verteidigen. Zugleich äußerte sie Verständnis für die Sorgen der europäischen Mitgliedstaaten.

Auch der Leiter der Generaldirektion für Erweiterung in der Europäischen Kommission, Eneko Landaburu, betonte im März 2006 in einem Papier die Grenzen der EU-Erweiterung: Er sprach sich dafür aus, die bestehenden Erweiterungsverpflichtungen der EU weiterzuführen, allerdings strikt auf die Einhaltung der vorgegebenen Kriterien zu bestehen. Eines dieser Kriterien bildet die Aufnahmefähigkeit: Für Landaburu haben Tempo und Ausmaß der Erweiterung in einigen Mitgliedstaaten die Grenzen der Akzeptanz der öffentlichen Meinung erreicht; eine Überdehnung wäre nicht nur für die EU, sondern auch für ihre Partner von Nachteil. Er plädierte daher für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, mit deren Hilfe die EU dem Wunsch der Nachbarstaaten nach engeren Beziehungen nachkommen und die eigenen Interessen nach Wohlstand, Stabilität und Sicherheit vorantreiben kann, ohne in frühzeitige oder unrealistische Diskussionen über mögliche EU-Beitritte einzutreten (Landaburu 2006, 1-3). Die Aussagen des hohen Beamten der Europäischen Kommission verdeutlichen einmal mehr den allgemeinen Tenor in der EU; die Erweiterungspolitik wird zunehmend vor allem im Kontext von Grenzen, Alternativen zur Erweiterung und der Bedeutung der öffentlichen Meinung diskutiert und spiegelt damit eine Erweiterungskepsis in vielen Mitgliedstaaten wider.

Am 11. März 2006 kam es unter der österreichischen Ratspräsidentschaft zu einem informellen Treffen in Salzburg, in dessen Mittelpunkt die Westbalkan-Region stand; neben den AußenministerInnen der Mitglieds-, der beitretenden Staaten, der Kandidaten- und der potentiellen Kandidatenstaaten nahmen auch der Hohe Vertreter und der Erweiterungskommissar teil. In einer gemeinsamen Deklaration wurde die Beitrittsperspektive bekräftigt und die Konditionalität des Prozesses einmal mehr verankert:

„...the EU confirms that the future of the Western Balkans lies in the European Union. The EU recalled that a debate on the enlargement strategy is due in 2006 as set out by the Council conclusions of 12 December 2005. The EU also notes that its absorption capacity has to be taken into account. The participants agreed that each

country's progress towards the EU continues to depend on individual merits in meeting the conditions and requirements set forth in the Copenhagen criteria and in the Stabilisation and Association Process, including full cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. The Western Balkan countries ... have in the last year made significant steps along their road towards the EU, with EU membership as ultimate goal in conformity with the Thessaloniki Declaration" (Österreichische EU-Ratspräsidentschaft 2006a).

Die Deklaration von Salzburg betonte damit zwar das Ziel der EU-Mitgliedschaft der Region – zugleich enthält sie strikte Verweise auf die Aufnahmefähigkeit der EU, die Konditionalität und die Bewertung der individuellen Leistungen der beitrittswilligen Staaten. Damit zeigt das Ergebnisdokument einmal mehr eine gewisse Erweiterungsskepsis, die sich in vorsichtigen Formulierungen und der Betonung der Grenzen der Erweiterungspolitik niederschlägt. Das Dokument reiht sich in die Reihe der europäischen Grundlegenden Dokumente zur Erweiterungspolitik ein, die neue Grundzüge der Erweiterungspolitik abstecken.

Das Dokument war Ergebnis eines Kompromisses der beteiligten Staaten: So war der Deklaration starker Druck der Westbalkan-Staaten vorangegangen, die forderten, dass die EU-Mitgliedschaft als finales Ziel in die offizielle Erklärung mit aufgenommen werden müsse; ein früherer Entwurf hatte das Wort „Mitgliedschaft“ explizit vermieden und die Erweiterungsperspektive mit weniger spezifischen Worten bestätigt. Die Westbalkan-Staaten waren allerdings daran gescheitert, den Bezug auf die Aufnahmefähigkeit im Text zu verhindern. Für einen Verweis auf die Aufnahmefähigkeit hatten sich vor allem Frankreich und die Niederlande ausgesprochen; beide bezogen sich dabei auf die Ängste der Bevölkerung in der Erweiterungspolitik als einen Hauptgrund für das Scheitern der Referenden zum Verfassungsvertrag. So erklärte der französische Außenminister Philippe Douste-Blazy, dass man mit der Erweiterung nicht einfach fortfahren und so tun könne, als würde das Volk nicht existieren; der niederländische Außenminister Bernard Bot verwies darauf, dass man nicht zu schnell mit der Erweiterung

voranschreiten dürfe und die öffentliche Meinung berücksichtigen müsse (Beunderman 11.03.2006). Die Auswirkungen der negativen Referenden werden im Rahmen dieser Studie noch zu behandeln sein; die Aussagen der beiden Außenminister zeigen jedoch bereits auf, dass die Bevölkerung als Vetoakteur in der Erweiterungspolitik an Einfluss gewann. Die Deklaration von Salzburg ist ein klassisches Beispiel intergouvermentaler Verhandlungen, in deren Rahmen einzelstaatliche Positionen ausgetauscht werden; das Ergebnis spiegelt schließlich die verschiedenen Interessen und die relative Verhandlungsmacht der Beteiligten wider. Die Aufnahmefähigkeit wurde erneut als Grenze der europäischen Erweiterungspolitik auf den Wunsch der französischen und niederländischen Delegation hin verankert; die Kontroverse um den Begriff „Mitgliedschaft“ schließlich verdeutlichte, dass einige Staaten sich im Beitrittsprozess nicht auf ein bestimmtes Ergebnis des Prozesses festlegen und das Ziel nicht näher definieren wollten.

Nicht nur Frankreich und die Niederlande, auch Deutschland dämpfte die Erwartungen der Westbalkan-Staaten auf eine baldige EU-Mitgliedschaft: Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel brachte wenige Tage nach dem Treffen der AußenministerInnen in Salzburg als erste europäische Regierungschefin die Idee einer privilegierten Partnerschaft für den Westbalkan auf; zuvor war diese Variante nur für die Türkei und die Ukraine vorgeschlagen worden. Auf die Frage, ob eine europäische Perspektive für die Westbalkan-Staaten auch weniger als eine Vollmitgliedschaft bedeuten könne, erklärte Merkel, von ihrer Seite aus sollte man eine privilegierte Partnerschaft nicht ausschließen. Die Frage der Vollmitgliedschaft sei nicht vorrangig; wichtiger wäre die Frage politischer Stabilisierung, für die Europa Verantwortung tragen müsse (Beunderman/Krasniqi 17.03.2006). Damit warf Merkel erneut – nachdem auf dem Treffen in Salzburg gerade erst ein Kompromiss geschaffen wurde, der als Ziel die EU-Mitgliedschaft der Region nannte – Zweifel über das europäische Engagement am Erweiterungsprozess am Westbalkan auf.

Die europäische Stagnation erregte einige Kritik: Im Mai 2006 kritisierte die Internationale Balkan-Kommission in einer Deklaration, die auf dem Schlusstreffen der Kommission entworfen wurde, die Ergebnisse des Rates der EU in Salzburg (International Commission on the Balkans 2006). Die Internationale Balkankommission war im Jahr 2004 von vier Stiftungen aus Deutschland, den USA und Belgien geschaffen worden; Ziel der international besetzten Kommission war es, eine Debatte über die Zukunft der Region anzustoßen und die europäische Integration der Staaten zu unterstützen (International Commission on the Balkans 2005, 3-4). Die Mitglieder der Kommission äußerten in ihrer Deklaration ihre Besorgnis, dass die europäischen Staats- und RegierungschefInnen, alarmiert von den Referenden in den Niederlanden und Frankreich, in eine bloße Verwaltung des Status Quo zurückgefallen seien. Das Gipfeltreffen in Salzburg brachte für die Kommission nicht die erhoffte Bestätigung, dass sich die EU unwiderruflich einer baldigen Integration der Westbalkan-Staaten verschrieben hat; solange die EU keine Strategie verabschiedet, die alle Balkan-Staaten innerhalb der nächsten Dekade in die EU integriert, wird sie in der Rolle einer zögernden Kolonialmacht mit enormen Kosten feststecken: „The real referendum on the EU’s future will take place in the Balkans“. Das Resultat des Gipfeltreffens, das vorsieht, dass die Beitrittsverhandlungen nicht nur von den Staaten selbst, sondern auch von der Aufnahmefähigkeit der EU abhängen, ist für die Kommission ein Bruch des Versprechens der EU. Die Kommission warnt vor einem Zurücknehmen der Thessaloniki-Ziele und des politischen Konsenses, der daraus erwachsen ist; dieser Weg würde das Risiko bergen, dass ein Ghetto in der europäischen Peripherie entsteht (International Commission on the Balkans 2006). Der Appell der Kommission fiel damit deutlich aus: Die Erweiterungspolitik würde einzelstaatlicher Erweiterungskepsis geopfert; damit wäre die Kohärenz und Glaubwürdigkeit des wichtigen außenpolitischen Instruments der EU in Gefahr. In der Tat lässt die offizielle EU-Politik den Schluss zu, dass vor allem eine Eingrenzung weiterer Beitritte im Vordergrund steht.

Im Juni 2006 verwies der Europäische Rat darauf, dass sichergestellt werden müsse, dass die EU politisch, finanziell und institutionell auch nach den Erweiterungen

funktionieren kann und dass Kohäsion und Effektivität der EU gewährleistet werden. Die Kommission wird dazu aufgerufen, das Konzept der Aufnahmefähigkeit zu konkretisieren und die Kommunikation der Erweiterung gegenüber der europäischen Öffentlichkeit zu adressieren. Der Europäische Rat kündigte zudem an, auf seinem Treffen im Dezember 2006 eine Debatte über zukünftige Erweiterungen führen zu wollen, die auch die Aufnahmefähigkeit der EU und mögliche Verbesserungen des Erweiterungsprozesses beinhalten sollte (Europäischer Rat 2006a, 18; 21).

Die ersten Jahre nach dem Abschluss der fünften Erweiterungsrunde im Mai 2004 brachten damit vor allem eine Debatte über die Grenzen der Erweiterungspolitik mit sich; der „Big Bang“ hatte in vielen Mitgliedstaaten eine Erweiterungskepsis zur Folge, die sich in restriktiven Bestimmungen niederschlug. Die ersten Ansätze einer Neuordnung der Erweiterungspolitik erfuhren Ende 2006 mit der Verabschiedung des neuen Erweiterungskonsenses eine Konkretisierung und Festlegung, die den Bedenken vieler Mitgliedstaaten Rechnung trug.

4.2 Ein neuer Erweiterungskonsens – Konsolidierung, Konditionalität, Kommunikation

Die Kommission legte im November 2006 auf die Aufforderung des Europäischen Rates hin ein Strategiepapier vor, das als Grundlage einer neuen Erweiterungspolitik dienen sollte. Darin strich die Kommission einmal mehr die Erfolge der bisherigen Erweiterungsrunden – etwa die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Stabilität, die Einigung Europas, die Erhöhung von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit oder die Stärkung der EU als internationaler Akteur – hervor (Europäische Kommission 2006d, 2; 4-5). Erneut werden die drei Grundprinzipien Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation betont (Europäische Kommission 2006d, 5). Die Verhandlungen sollten nach Ansicht der Kommission „...be pursued in a rigorous manner, fully respecting the agreed conditions“. Damit schließt sie an den

Europäischen Rat an, der die vollständige Erfüllung aller Kriterien als Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen festgesetzt hatte (Europäische Kommission 2006d, 2). Auf die Bedenken bezüglich der EU-Beitritte Rumäniens und Bulgariens reagiert die Kommission mit einem Verweis auf die fortgesetzte Konditionalität: So erinnert sie an die Monitoring-Berichte, die strenge Kriterien zur Sicherstellung weiterer positiver Reformentwicklungen auch nach dem Beitritt enthalten, und an Regelungen des Gemeinschaftsrechts sowie des Beitrittsvertrages, die die Funktionsfähigkeit von Organen und Politiken der EU gewährleisten; die Kommission kündigt an, von diesen Regelungen Gebrauch zu machen, wo immer sie notwendig sind (Europäische Kommission 2006d, 4-5). Die neue Erweiterungspolitik skizziert die Kommission wie folgt:

„The EU has taken the concerns on the pace of enlargement seriously. To avoid an overstretch of commitments, the EU honours existing commitments towards countries already in the process, but is cautious about assuming any new commitments. Rigorous conditionality is applied to all candidate and potential candidate countries. Any new steps in the accession process depend on each country's progress in making political and economic reforms... The EU's ability to take in new members while maintaining the momentum of integration will be even more important in the future“ (Europäische Kommission 2006d, 3).

Um die Berücksichtigung der Konditionalität im gesamten Prozess zu garantieren, wurden als neues Element der Erweiterungsprozesse Benchmarks eingeführt, die Reformanreize im Prozess verankern sollen. Diese wurden bereits im Dezember 2004 vom Europäischen Rat beschlossen. Benchmarks sind eng mit dem Gemeinschaftsrecht verknüpft und müssen erfüllt werden, um Verhandlungskapitel öffnen oder schließen zu können. Erfüllt ein Staat jene Benchmarks, die zur Öffnung eines Kapitels vorgegeben werden, nach Öffnung des Kapitels nicht mehr, kann die Kommission dem Rat vorschlagen, die Verhandlungen in diesem Bereich auszusetzen; erfüllt es die Benchmarks, die zur Schließung eines Kapitels notwendig sind, nach Schließung nicht mehr, kann die

Kommission eine Wiederaufnahme der Verhandlungen vorschlagen. Während die Kommission hier Bewertungen vornimmt und Vorschläge erstellt, entscheidet der Rat über die Konsequenzen, die sich aus einer Nichterfüllung der Benchmarks ergeben (Europäische Kommission 2006d, 6). Dies ermöglicht es, den gesamten Prozess – und nicht nur den Beginn der Beitrittsverhandlungen – mit bestimmten Bedingungen zu verknüpfen. Zugleich bieten die Benchmarks den Mitgliedstaaten zusätzliche Möglichkeiten zur Blockade der Erweiterungsprozesse; aus Gründen mangelnder Reformen, aber auch auf der Grundlage einzelstaatlicher Interessen kann jeder einzelne Staat die Öffnung und Schließung von Kapiteln verhindern (vgl. auch Hillion 2011, 201-202).

Die Kommission widmet sich zudem den Grenzen der EU: Die allgemeine Formulierung in Artikel 49 des EUV, wonach jeder europäische Staat, der die Prinzipien der EU achtet, einen Beitrittsantrag stellen kann, zieht nach Ansicht der Kommission nicht ein Recht jedes europäischen Staates auf einen Beitrittsantrag nach sich. Vielmehr verweist der Terminus „europäisch“ auf eine europäische Identität, die sich auf geographische, historische und kulturelle Faktoren stützt. Die EU wird vor allem als eine Wertegemeinschaft bezeichnet (Europäische Kommission 2006d, 18). Das Strategiepapier stellt insbesondere die Integrationsfähigkeit, die den Terminus Aufnahmefähigkeit im Strategiepapier der Kommission von 2006 ersetzt, in den Vordergrund. Diese wird konkretisiert:

„The EU’s absorption capacity, or rather integration capacity, is determined by the development of the EU’s policies and institutions, and by the transformation of applicants into well-prepared Member States... Integration capacity is about whether the EU can take in new members at a given moment or in a given period, without jeopardizing the political and policy objectives established by the Treaties. Hence, it is first and foremost a functional concept“ (Europäische Kommission 2006d, 17).

Der Integrationsfähigkeit widmet die Kommission einen eigenen Sonderbericht als Anhang zur Erweiterungsstrategie. In den Stellungnahmen und Berichten der Kommission sollen künftig die konkreten Auswirkungen der Beitritte auf die Funktionsweise, den Haushalt und die Institutionen der EU Platz finden (Europäische Kommission 2006d, 17; 20-21). Die Sicherung der europäischen Integrationsdynamik hängt für die Kommission von drei Faktoren – den europäischen Institutionen, den gemeinsamen Politiken und dem europäischen Haushalt – ab. So muss die EU gewährleisten, dass die europäischen Institutionen auch nach den Erweiterungen effizient funktionieren können – hierfür sind nach Ansicht der Kommission institutionelle Reformen notwendig, die weiteren Beitritten vorangehen müssen. Zudem muss eine effiziente Umsetzung gemeinsamer Politiken gesichert sein (Europäische Kommission 2006d, 20-22). Bei der Bewertung der Folgen von Erweiterungen für die Politikbereiche der EU ist den strategischen Erweiterungsgründen – die für die Kommission in „...increased stability, foreign and security policy assets, or secure energy supply“ bestehen – Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten sollen durch die Analysen der Kommission in der Lage sein, schützende Regelungen, etwa Übergangsfristen, zu schaffen. Zuletzt ist zu beachten, dass die nachhaltige Finanzierung der EU gesichert sein muss (Europäische Kommission 2006d, 21-22).

Schließlich stellt auch die Konditionalität – also die notwendige Erreichung der von der EU vorgegebenen Bedingungen für Fortschritte im Beitrittsprozess – ein wichtiges Element der Integrationsfähigkeit der EU dar. Die Kommission hält dabei fest, dass eine Zunahme der Funktionen der EU die Bedeutung der Vorbereitung von Erweiterungen erhöht hat; daher ist es notwendig, die von der EU gestellten Kriterien in allen Phasen des Prozesses rigide anzuwenden. Den Bereichen Verwaltung, Justiz sowie Kampf gegen Korruption und Betrug soll dabei schon relativ früh Beachtung geschenkt werden. Die Kommission entwirft Grundzüge einer Konditionalität, die eine strengere Berücksichtigung der notwendigen Bedingungen in den Verhandlungen gewährleisten soll: So schlägt sie vor, das Verhandlungstempo in Zukunft enger an die Reformfortschritte der Staaten zu

koppeln; die Kommission wird Dialoge mit den Staaten über die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien führen, deren Resultate die Verhandlungen unmittelbar ergänzen sollen. Im Rahmen des Kapitels Judikative und Grundrechte sollen zudem auch zentrale politische Fragen der grundlegenden Werte der EU erörtert werden; bei gravierenden Verletzungen der politischen Prinzipien etwa der Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit behält sich die Kommission das Recht vor, die Verhandlungen zu unterbrechen. Schließlich schlägt die Kommission vor, keine konkreten Beitrittstermine festzulegen, bevor der Abschluss der Verhandlungen nicht kurz bevorsteht (Europäische Kommission 2006d, 22-23).

Das dritte Element der Integrationsfähigkeit der EU stellt für die Kommission schließlich die Kommunikation mit den europäischen BürgerInnen dar. Diese ist nach Ansicht der Kommission – neben der strikten Anwendung der Konditionalität und den Bemühungen um ein allgemeines Vertrauen in die Integrationsfähigkeit der EU – notwendig, um die Unterstützung der BürgerInnen für die Erweiterung und damit die demokratische Legitimität sicherzustellen. Dabei gesteht sie Fehler in der bisherigen Kommunikation ein: „Previous enlargements have generally garnered support from public opinion, but have also led to doubts and misapprehensions. Citizens need to be better prepared for future enlargements“. Erneut streicht die Kommission hier insbesondere die Rolle der Mitglieds- und Kandidatenstaaten bei der Kommunikation der Erweiterungspolitik hervor: Diese sind nach Ansicht der Kommission am ehesten dazu befähigt, den BürgerInnen direkt die Vorteile der Erweiterungen zu vermitteln und sie auf zukünftige Beitritte neuer Staaten vorzubereiten. Die Kommission selbst möchte Erweiterungsdokumente künftig transparenter und einfacher zugänglich machen, den zivilgesellschaftlichen Dialog zwischen den Mitglieds- und den Kandidatenländern ausbauen sowie Informationen bereit stellen (Europäische Kommission 2006d, 23-24).

Das Erweiterungspapier der Kommission ist umfassend und stellt die Integrationsfähigkeit der EU und die Konditionalität des Prozesses in den Vordergrund.

Der restriktive Grundton des Dokuments lässt eine geänderte Wahrnehmung der Erweiterungspolitik erkennen. Die Forderungen einiger Regierungen, die im nächsten Abschnitt dieser Arbeit beleuchtet werden, wurden von der Kommission aufgegriffen; so erhält die Integrationsfähigkeit einen zentralen Stellenwert im Strategiepapier der Kommission, schwierige Kapitel sollen künftig früh im Prozess behandelt werden, die Beitrittskriterien müssen vollständig erfüllt werden, und die Nennung konkreter Beitrittstermine wird abgelehnt. Erweiterungskritische Positionen hatten sich in den Verhandlungen durchgesetzt.

Das Strategiepapier der Kommission bildete die Grundlage für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2006, die den neuen Rahmen für künftige Erweiterungen festlegten. Bekräftigt werden vom Europäischen Rat die bereits eingegangenen Verpflichtungen im Erweiterungsprozess – die Erweiterung wird als Erfolgsgeschichte gelobt, die half, die Trennung Europas zu überwinden, Frieden und Stabilität auf dem Kontinent zu schaffen und das Gewicht der EU in der Welt zu stärken. Die Erweiterungsstrategie der Kommission, die sich auf die Grundsätze Konsolidierung, Konditionalität, Kommunikation und die Aufnahmefähigkeit gründet, bildet für den Europäischen Rat die Grundlage eines erneuerten Erweiterungskonsenses. Um die Integrationskapazität der EU – die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates die Aufnahmefähigkeit ersetzt und konkretisiert wird – zu erhalten, müssen die beitretenden Staaten bereit und in der Lage sein, die Verpflichtungen einer EU-Mitgliedschaft vollständig zu übernehmen. Die EU selbst muss wiederum in der Lage sein, effektiv zu funktionieren und sich zu entwickeln, zudem muss eine nachhaltige Finanzierung gesichert sein. Beide Elemente – der Zustand der beitretenden Staaten wie der Zustand der EU – sind für den Europäischen Rat grundlegend, um eine breite und nachhaltige öffentliche Unterstützung zu sichern, die auch mithilfe einer größeren Transparenz und besserer Kommunikation gewährleistet werden soll. Das Erweiterungstempo muss die Fähigkeit der EU, neue Staaten aufzunehmen, berücksichtigen. Neben dem neuen, zentralen Kriterium der Integrationsfähigkeit der EU gibt es auch Verschärfungen bei der Konditionalität – so wird

hervorgehoben, dass schwierige Themen wie administrative Reformen und Reformen der Justiz sowie der Kampf gegen Korruption schon in einem frühen Stadium der Verhandlungen adressiert werden. Zugleich nimmt die EU Abstand davon, ein Datum für den Beitritt festzusetzen, bevor die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss stehen (Europäischer Rat 2006b, 2-3).

Erstmals erfolgt damit auch durch den Europäischen Rat eine gewisse Konkretisierung des vagen Begriffs „Integrationsfähigkeit“: Für den Europäischen Rat muss sie beinhalten, dass die effektive Funktionsweise der europäischen Institutionen sowie eine Weiterentwicklung der europäischen Politiken gewährleistet ist; auch die Finanzierung der EU bildet ein Element der Integrationsfähigkeit. Wie genau allerdings festgestellt werden kann, welche Auswirkungen Erweiterungen auf diese Bereiche der EU haben, bleibt weiterhin offen; damit sind bremsende Haltungen mit Verweis auf die notwendige Weiterentwicklung und Finanzierung der EU jederzeit möglich. Die Beitrittsprozesse hängen weniger denn je von den Westbalkan-Staaten selbst ab; selbst, wenn sie alle Voraussetzungen erfüllen, kann ihnen mit Verweis auf die mangelnde Integrationsfähigkeit der EU eine Mitgliedschaft verwehrt werden. Damit ist die Erweiterungspolitik stark von den Einschätzungen der Mitgliedstaaten abhängig, inwiefern künftige Beitritte die Funktionsweise und die finanzielle Ausstattung der EU beeinträchtigen.

Der Gipfel des Europäischen Rates im Dezember ließ unterschiedliche Interessen der Mitgliedstaaten zutage treten; die Schlussfolgerungen stellen einen Kompromiss zwischen jenen Kräften dar, die eine schnelle Erweiterung stützen – darunter Großbritannien, Spanien, Schweden und die zentraleuropäischen Staaten – und jenen, die ihren BürgerInnen versichern wollen, dass der Erweiterungsprozess weiterhin von den Mitgliedstaaten streng kontrolliert wird, darunter Frankreich, Deutschland und die Niederlande. Der polnische Präsident trat schließlich sogar für eine europäische Perspektive nicht nur der Westbalkan-Staaten, sondern auch der Ukraine, Moldawiens und

Georgiens ein (Beundermann 15.12.2006). Die durchaus unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten, die auf dem Treffen des Europäischen Rates vorgebracht und diskutiert wurden, spiegeln klare nationale Interessen wider. Das letztlich verabschiedete Dokument bildet den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den vielfältigen Interessen der 25 Mitgliedstaaten.

Auch das Europäische Parlament beriet das Strategiepapier der Kommission und erließ dazu eine Resolution. In dieser wird insbesondere der Stellenwert der Integrationsfähigkeit als Vorbedingung für erfolgreiche Erweiterungen und die Vertiefung der europäischen Integration hervorgehoben (Europäisches Parlament 2006a, 481). Zwar bezeichnet auch das Parlament die Erweiterung als Erfolgsgeschichte, die die EU gestärkt hat; zugleich betont sie aber die Lehren, die aus den vergangenen Erweiterungen gezogen werden müssen: So sollte jeder Staat auf der Grundlage seiner eigenen Leistung beurteilt werden; die Verhandlungen sollten sich zudem an einen Zeitplan halten, der auf der effektiven Erfüllung der Kopenhagener Kriterien beruht. Die zu frühe Festlegung eines Beitrittsdatums sollte vermieden werden. Jede weitere Erweiterungsverpflichtung der EU verlangt nach Ansicht des Parlaments eine umfassendere Prüfung der politischen, institutionellen und finanziellen Integrationsfähigkeit der EU als jemals zuvor. Das Parlament kritisiert zudem, dass das Strategiepapier der Kommission keine ausreichende Analyse jener Themen, die gelöst werden müssen, bevor die EU mit ihren Erweiterungen fortfahren kann, darstellt, und die institutionellen Aspekte der Integrationsfähigkeit zu oberflächlich behandelt werden (Europäisches Parlament 2006a, 481-482). Zeitgleich erließ das Parlament eine eigene Resolution zur institutionellen Dimension der Integrationsfähigkeit, in der die Abgeordneten eine Reihe von institutionellen Änderungen vorschlugen, die weiteren Beitritten vorausgehen sollten (Europäisches Parlament 2006b). Das Europäische Parlament ist zwar auch ein Akteur in der Erweiterungspolitik – ihm kommt jedoch keine große Rolle bei der Neugestaltung des Politikbereichs zu. Die Resolutionen des Parlaments haben keinen verbindlichen Charakter und stellen allenfalls Orientierungslinien für das Handeln der anderen europäischen Institutionen dar. Die

Beschlüsse des Parlaments weichen jedoch nicht stark von den strikten Formulierungen der Dokumente anderer EU-Organe ab und vervollständigen damit das Bild einer zunehmend strikten Erweiterungspolitik der EU.

Eine weitere Konkretisierung erfuhr die im Rahmen des Erweiterungskonsenses beschlossene Änderung, dass gewisse, wichtige Verhandlungsbereiche wie Verwaltung, Justiz sowie der Kampf gegen Korruption und Kriminalität bereits früh im Erweiterungsprozess thematisiert werden sollten, im Kontext des Beitrittsprozesses Montenegros. Die Kommission hatte diesen Vorschlag bereits in ihrem Strategiepapier des Jahres 2006 festgehalten (Europäische Kommission 2006d, 24); auch der Europäische Rat hatte die Bestimmung in seinen Schlussfolgerungen zum neuen Erweiterungskonsens aufgegriffen (Europäischer Rat 2006b, 3). Nachdem der Europäische Rat Montenegro im Dezember 2010 den Kandidatenstatus verliehen hatte (Europäischer Rat 2010), empfahl die Kommission im Jahr 2011, Beitrittsverhandlungen mit Montenegro aufzunehmen. Allerdings betonte die Kommission, dass das Land die Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit fortführen muss; daher schlug sie vor, einen neuen Ansatz für die Verhandlungskapitel Judikative und Grundrechte sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit anzuwenden, damit diese Kapitel möglichst früh im Prozess behandelt und auf der Basis von Aktionsplänen eröffnet werden können. Die Kommission selbst möchte die Fortschritte im Rahmen von Berichten bewerten und notwendige korrigierende Maßnahmen vorschlagen (Europäische Kommission 2011d, 31-32).

Der Europäische Rat forderte die Kommission im Dezember 2011 dazu auf, einen Vorschlag für einen Verhandlungsrahmen für Montenegro vorzulegen, der sich an den Schlussfolgerungen vom Dezember 2006 und der etablierten Praxis orientiert und den neuen Ansatz, der die Kapitel Judikative und Grundrechte sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit betrifft, einschließt. Zudem sollte die Kommission den Prozess der analytischen Prüfung des Gemeinschaftsrechts zu den beiden Kapiteln initiieren (Europäischer Rat 2011, 5). Die Kommission kündigte in ihrem Fortschrittsbericht, den sie Ende Mai 2012 vorlegte, an, dass sie bei den Verhandlungen einen besonderen Fokus auf die Bereiche

Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte – insbesondere den Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität – legen wird. Der neue Ansatz, bei dem diese Bereiche sehr früh behandelt werden, erlaube es, Reformen zu verankern und die Implementierung zu überwachen (Europäische Kommission 2012c, 11-12). Am 26. Juni 2012 beschloss der Rat auf der Grundlage der Empfehlung der Kommission, mit Montenegro am 29. Juni Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Zugleich beschloss der Rat die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen, die vorsehen, dass die beiden Verhandlungskapitel Judikative und Grundrechte sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit bereits sehr früh in den Verhandlungen behandelt werden, um möglichst viel Zeit für die notwendigen Anpassungen zu haben (Rat der Europäischen Union 2012b, 7). Der neue Ansatz, der eine frühe Behandlung wichtiger Kapitel vorsieht, basiert zwar auf einem Vorschlag der Kommission; allerdings trägt er den Befürchtungen vieler Mitgliedstaaten Rechnung, dass wichtige Kapitel zu spät im Prozess thematisiert werden und damit zu wenig Zeit bleibt, um Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu implementieren. Er stellt damit eine praktische Umsetzung der bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ab 2004 geäußerten Bedenken dar.

Die Erweiterungspolitik geriet schließlich – aus vielfältigen Gründen, die im Rahmen dieser Untersuchung diskutiert werden – zunehmend in den Hintergrund; verschiedene Blockaden und eine allgemeine Erweiterungskepsis führten, abgesehen von den Fortschritten Kroatiens, zu einer Stagnation. Im Jahr 2012 widmete die Kommission daher der Aufrechterhaltung der Reform- und Erweiterungsdynamik, die für sie zusammengehören, ein eigenes Kapitel ihrer Erweiterungsstrategie (Europäische Kommission 2012c, 12-14; 26). Um den Herausforderungen in den Erweiterungsländern gerecht zu werden und Blockaden im Erweiterungsprozess zu überwinden, suchte die Kommission nach länderspezifischen Lösungsansätzen, die die Beitrittsverhandlungen nicht ersetzen, aber zur Lösung anstehender Probleme beitragen sollten. Ein Element dieser neuen Ansätze sind verschiedene Dialoge mit den Staaten des Westbalkans, etwa der im März 2012 begonnene hochrangige Beitrittsdialog mit Mazedonien (Europäische

Kommission 2012c, 12-14; 26). Die Kommission versuchte damit, die zunehmend ins Hintertreffen geratene Erweiterungspolitik neu zu beleben; die Einrichtung neuer Dialoge, die eine Erörterung der Probleme und Potentiale auf hochrangiger Ebene ermöglichen sollten, kann allerdings allenfalls als symbolischer Schritt gesehen werden. Die Möglichkeiten der Kommission, die Beitrittsprozesse voranzutreiben, sind sehr begrenzt; sämtliche Entscheidungen liegen in den Händen der Mitgliedstaaten.

Der Erweiterungsprozess wurde nach der großen Erweiterungsrunde im Jahr 2004 um vielfältige Elemente angereichert, die den Prozess kontrollierter, umfassender und vorsichtiger gestalten: Die Aufnahme- bzw. Integrationsfähigkeit – und damit die organisatorische, finanzielle und institutionelle Fähigkeit der EU, die Folgen neuer Beitritte zu verkraften – wurde von einem vagen Beitrittskriterium zur zentralen Grundlage der Erweiterungspolitik. Es wurden neue Möglichkeiten geschaffen, die Konditionalität im gesamten Prozess zu verankern, etwa Benchmarks, die zur Öffnung und Schließung einzelner Kapitel erfüllt werden müssen. Wichtige Verhandlungsbereiche werden nun bereits sehr früh im Prozess adressiert; der Erweiterungsprozess hat eine umfassende Neuformulierung erfahren. Diese Änderungen sind auf komplexe Aushandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten zurückzuführen, von denen einige sich – aufgrund verschiedenster Gründe, die im Rahmen dieser Studie noch zu behandeln sein werden – eine striktere, zurückhaltendere Erweiterungspolitik wünschten, während andere raschere Beitritte der Westbalkan-Staaten befürworteten. Der Tenor der offiziellen EU-Dokumente lässt erkennen, dass sich vor allem die erste Gruppe häufig durchsetzen konnte. Welche Staaten hier besonders stark für Grenzen der Erweiterungspolitik eingetreten sind, soll im Rahmen der nächsten Kapitel einer näheren Analyse unterzogen werden.

4.3 Forderungen nach mehr Kontrolle – der Erweiterungskonsens als Resultat mitgliedstaatlicher Debatten

Die Debatte zur Zukunft der Erweiterungspolitik, an deren Ende der neue Erweiterungskonsens stand, war eine Folge der Bedenken einiger Mitgliedstaaten über eine zu rasch voranschreitende Erweiterung, die teilweise auch als Reaktion auf die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum europäischen Verfassungsvertrag geäußert wurden. Sie kann insbesondere im Kontext der Aussagen einiger PolitikerInnen in Frankreich, den Niederlanden und Deutschland gesehen werden, die sich an die Spitze einer erweiterungskeptischen Gruppe innerhalb der EU stellten. Im Folgenden werden die konkreten Aussagen der besonders erweiterungskeptischen Regierungen beleuchtet und die Auswirkungen der Erweiterungspositionen der bremsenden Mitgliedstaaten auf die konkrete Ausgestaltung der Erweiterungspolitik näher untersucht.

Die französische Regierung reagierte vor allem auf das Verfassungsreferendum: Sie betonte wiederholt, dass eine Sicherung der Aufnahmefähigkeit sowie eine stärkere Kontrolle des Erweiterungsprozesses von Bedeutung sind. Der französische Staatspräsident Jacques Chirac bezweifelte im Juni 2005, dass die Erweiterungspolitik fortgeführt werden sollte, ohne dass eine institutionelle Reform die Funktionsfähigkeit der EU sicherstellt (Le Nouvel Observateur, 17.06.2005). Sowohl Staatspräsident Chirac als auch der Außenminister Philippe Douste-Blazy und der Vorsitzende der Regierungspartei Union pour un mouvement populaire (Union für eine Volksbewegung, UMP), Nicolas Sarkozy, forderten eine Grundsatzdebatte, in der die Zukunft und die Grenzen der EU sowie die Rahmenbedingungen neuer Beitritte erörtert werden sollten (Le Nouvel Observateur, 17.06.2005; Sarkozy 2005, 1; 6; Docquier 13.12.2005; Kubosova 31.03.2006). Die Debatte zur Erweiterungspolitik, die insbesondere im Jahr 2006 den Politikbereich prägte und strikte Regeln im Rahmen eines neuen

Erweiterungskonsenses brachte, war damit zumindest teilweise auch eine Folge der Forderungen französischer RegierungspolitikerInnen.

Der niederländische Außenminister schlug im Vorfeld der Verleihung des Kandidatenstatus an Mazedonien – und als Kompromissvorschlag an die französische Regierung, die drohte, die Verleihung zu blockieren – vor, die Einführung strikter Bedingungen für den Beginn der Beitrittsverhandlungen sollte die Verleihung des Kandidatenstatus vom Beginn der Verhandlungen entkoppeln (EUobserver.com 13.12.2005). Damit forderte der niederländische Außenminister eine weitere Abkehr von jeglichen Beitrittsautomatismen; die Verleihung des Kandidatenstatus sollte nur ein Schritt der EU-Annäherung sein, nicht aber automatisch zu Beitrittsverhandlungen führen. Die größte niederländische Regierungspartei Christen Democratisch Appèl (Christlich-Demokratischer Aufruf, CDA) konstatierte in einem Grundsatzpapier im März 2006, dass die EU mit 27 Staaten ihre maximale Aufnahmekapazität erreicht hätte; weitere Staaten sollten nicht aufgenommen werden, stattdessen sollten Partnerschaften mit ihnen geschlossen werden (NRC Handelsblad 09.03.2006). Die Linie der niederländischen Regierung wurde auch in einem Brief deutlich, den Außenminister Bernard Bot im April 2006 an das niederländische Parlament richtete: Darin schlug er vor, den Westbalkan-Staaten erst dann den Kandidatenstatus zu gewähren, wenn sie das SAA komplett umgesetzt haben, um zu frühen Erwartungen auf eine Mitgliedschaft zuvor zu kommen. Zudem sollte es während des gesamten Beitrittsprozesses eine explizite Möglichkeit geben, die politischen Beitrittskriterien zu adressieren. Bot plädierte zudem dafür, schwierige Verhandlungskapitel – etwa Justiz und Innenpolitik – möglichst früh im Beitrittsprozess zu behandeln, um zu verhindern, dass wichtige Bereiche später unter Zeitdruck behandelt werden müssen (Beunderman 11.04.2006). Im Mai 2006 übermittelte die niederländische Regierung unter Premierminister Jan Balkenende ihre Position über die Zukunft der EU dem niederländischen Parlament. Darin trat sie für strengere Schutzklauseln in den Beitrittsverhandlungen und neue Elemente, die sicherstellen, dass Fortschritte bei der Erfüllung der politischen Kriterien explizit adressiert werden können,

ein (Beunderman 22.05.2006). Die niederländische Regierung legte damit besonders großen Wert auf einen strikten, reglementierten Erweiterungsprozess; auch diese Forderungen zeigen sich im später beschlossenen Erweiterungskonsens.

Schließlich reihte sich auch Deutschland in die Gruppe jener Staaten ein, die für eine striktere Erweiterungspolitik plädierten: Bereits im Dezember 2002 sprach sich der Politiker der Oppositionspartei Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), Elmar Brok, der den Auswärtigen Ausschuss des Europäischen Parlaments leitete, für eine neue Diskussion über die Grenzen der EU – insbesondere im Hinblick auf die Türkei, bei der er Zweifel daran hegte, dass sie die Beitrittskriterien erfüllen würde – aus (Spiegel Online 13.12.2002). In Deutschland stand vor allem die Türkei im Mittelpunkt des Erweiterungsdiskurses: Ein EU-Beitritt der Türkei ist in Deutschland höchst unpopulär und wird daher auch von vielen PolitikerInnen kritisch gesehen; der Vorsitzende der Christlich-Sozialen Union in Bayern (CSU), Edmund Stoiber, etwa hatte wiederholt einen EU-Beitritt der Türkei abgelehnt. Auch die damalige CDU-Vorsitzende Angela Merkel hatte in Aussicht gestellt, nach einem Wahlsieg im Jahr 2005 die Verhandlungen mit der Türkei neu auszurichten. Während die bis 2005 amtierende rot-grüne Koalition sich für einen EU-Beitritt der Türkei aussprach, kündigte Stoiber an, gemeinsam mit Merkel alles daranzusetzen, eine volle Mitgliedschaft des Landes in der EU zu verhindern. Vielmehr sollte eine privilegierte Partnerschaft anstatt einer Mitgliedschaft das Ziel der Verhandlungen mit der Türkei sein. Damit wurde das Thema auch im Wahlkampf diskutiert (FAZ.net 2004). Mit der innenpolitisch populären Forderung nach einem Stopp des Beitrittsprozesses mit der Türkei versuchte die CDU sich im Wahlkampf zu profilieren; auch im Wahlprogramm der CDU/CSU zur Bundestagswahl im Jahr 2005 wird eine Vollmitgliedschaft mit Verweis auf die Integrationsfähigkeit der EU abgelehnt (CDU/CSU 2005, 36). Zwar können viele erweiterungskritische Aussagen deutscher PolitikerInnen damit vor allem als Reaktion auf den innenpolitischen Widerstand gegen einen EU-Beitritt der Türkei gesehen werden; zugleich wurde die Erweiterungspolitik insgesamt und damit auch die EU-Mitgliedschaft der Westbalkan-Staaten wiederholt in Frage gestellt.

Im Wahlprogramm der CDU/CSU zur Bundestagswahl im Jahr 2005, die sich in der Opposition befand und mit einem Wahlsieg 2005 Regierungspartei wurde, finden sich strikte Formulierungen zur Erweiterungspolitik; so heißt es dort:

„Wir werden nur beitriffsreife Länder in die Europäische Union aufnehmen. Bei den geplanten Beitritten Bulgariens und Rumäniens müssen die Beitrittskriterien strikt eingehalten werden. Eine Entscheidung über die Ratifizierung der Beitrittsverträge werden wir daher erst nach Vorliegen der Fortschrittsberichte der EU-Kommission treffen. Beitrittsverhandlungen mit Kroatien als einem in Europa tief verwurzelten, wirtschaftlich prosperierenden Land wollen wir beginnen, sobald noch bestehende Zweifel an der Zusammenarbeit Kroatiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof ausgeräumt sind“ (CDU/CSU 2005, 36).

Im Juni 2006 forderte der Vorsitzende der Regierungspartei CSU, Edmund Stoiber, die EU nach einem Treffen des bayerischen Ministerrats in Brüssel dazu auf, die Beitrittsperspektive der Westbalkan-Staaten zurückzunehmen und nach Bulgarien, Rumänien und Kroatien keine neuen Staaten mehr in die EU aufzunehmen. Stoiber verlangte ein Ende eines Beitrittsautomatismus – vielmehr sollten die Staaten im Rahmen neuer Vertragsbeziehungen, die über eine Assoziierung hinausgehen, nicht jedoch eine vollständige EU-Mitgliedschaft beinhalten, an die EU gebunden werden. Stoiber trat zudem neben einer zentralen Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der EU für eine Debatte über die Grenzen der EU und eine gemeinsame, auf Geschichte und Werten basierende Identität der EU ein (Winter 19.05.2010).

Schließlich enthielt auch das Positionspapier der Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) im Europäischen Parlament vom März 2006 recht deutliche Aussagen: Die Abgeordneten wenden sich darin gegen eine zu wenig rigide Berücksichtigung der Beitrittsbedingungen, die sie etwa im Falle Bulgariens und Rumäniens konstatieren – in Zukunft sollen nur jene Staaten, die alle Kriterien zu

hundert Prozent erfüllen, einen Beitrittsvertrag abschließen können. Die Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei werden als ergebnisoffen bezeichnet – nur, wenn sie alle Kriterien erfüllen und die Aufnahmefähigkeit der EU es zulässt, sollen die beiden Staaten Mitglieder werden. Die Aufnahmefähigkeit erhält denselben Stellenwert wie die Beitrittskriterien, sie beinhaltet mehrere Elemente: So muss eine zukunftsfähige finanzielle Situation der EU ebenso gewahrt sein wie eine politisch-institutionelle Ordnung, die zumindest dem gescheiterten Verfassungsvertrag gleichzusetzen ist; zusätzlich sind eine Zustimmung der BürgerInnen der europäischen Mitgliedstaaten, geostrategische Bedenken der EU und die politische und wirtschaftliche Verfasstheit und Größe eines potentiellen Beitrittskandidaten zu berücksichtigen. Eine konkrete Beitrittsperspektive für andere Staaten des Westbalkans soll es erst geben, wenn Frieden herrscht und keine EU-Truppen mehr in der Region stationiert sind. Zudem fordern die Abgeordneten eine ausgedehnte Konsolidierungsphase der EU, die neue Beitrittsperspektiven für andere Staaten – etwa die Ukraine oder Moldawien – auf nahe Zukunft ausschließt (SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament 2006). Das Dokument der Abgeordneten der Regierungspartei SPD stellt besonders detailliert die Position vieler deutscher PolitikerInnen dar; die deutschen Regierungsparteien traten für neue Grenzen und einen von den Mitgliedstaaten stark kontrollierten Erweiterungsprozess ein.

Aussagen und Dokumente der französischen, deutschen und niederländischen Regierungen und Oppositionsparteien in den Jahren 2005 und 2006 verdeutlichen die erweiterungskritischen Haltungen der Mitgliedstaaten. Die Interessen der drei bremsenden Staaten flossen schließlich in die Neugestaltung der europäischen Erweiterungspolitik ein; die Dokumente der Kommission sowie des Europäischen Rates griffen viele Punkte auf, die die Staaten besonders betont hatten: So wurde die Aufnahmefähigkeit zu einem zentralen Kriterium, zu raschen Beitritten wurde eine klare Absage erteilt, und die vollständige Erfüllung aller von den intergouvernementalen Gremien festgelegten Bedingungen wurde zur Voraussetzung für Beitritte erklärt. Auch Alternativen zur Erweiterungspolitik wurden gestärkt und ausgebaut, etwa die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die

Erweiterungspolitik wurde als Folge der mitgliedstaatlichen Debatten strikter und kontrollierter.

Zu beachten ist allerdings, dass die Regierungsparteien durchaus unterschiedliche Meinungen vertreten können. So sprachen sich die SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament in ihrem Positionspapier im Jahr 2010 im Gegensatz zur CDU für eine Vollmitgliedschaft der Türkei aus (SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament 2010); die SPD war zwischen 2009 und 2013 Oppositionspartei. Daher kann sich ein Machtwechsel auf die Erweiterungsposition eines Staates auswirken; die politischen Parteien eines Landes vertreten nicht nur unterschiedliche Ideologien, sondern sind häufig auch dem Druck unterschiedlicher innerstaatlicher Interessen ausgesetzt, die sich in ihren Positionen zur EU-Politik widerspiegeln. Es ist also durchaus möglich, dass ein Staat, der sich in der Erweiterungspolitik sehr kritisch zeigt, nach einem Machtwechsel eine erweiterungsfreundliche Haltung einnimmt; ein solcher Wandel ist allerdings, wie auch in dieser Arbeit aufgezeigt wird, äußerst selten. Die politischen Rahmenbedingungen tragen zumeist dazu bei, dass eine Erweiterungshaltung über längere Zeit aufrechterhalten wird. Die SPD ist im Jahr 2014 wieder Regierungspartner der CDU; die Erfordernisse des Koalitionsfriedens sowie die Mehrheitsmeinung der deutschen Bevölkerung lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass die Partei offensiv für einen EU-Beitritt der Türkei eintritt. Die Erweiterungspositionen der Mitgliedstaaten blieben über den Beobachtungszeitraum relativ konsistent und änderten sich auch mit vollzogenen Machtwechseln kaum.

Dies zeigt auch ein Blick auf die Erweiterungspositionen der Staaten nach dem Beschluss des neuen Erweiterungskonsenses. So blieb die niederländische Regierung bei ihrer strikten Haltung; sie erklärte etwa im September 2007, dass eine strenge Überwachung der vollständigen Erfüllung der Kriterien sowie die Kommunikation mit der Öffentlichkeit über die Erweiterung für die öffentliche Unterstützung von großer Bedeutung sind (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2007a). Der Erweiterungskonsens

vom Dezember 2006 hat für die niederländische Regierung großen Stellenwert; die niederländische Regierung merkt an, es geschafft zu haben, einen Verweis auf die Beitrittskriterien auch im Vertrag von Lissabon zu platzieren. Damit wird klar, dass die strikteren Formulierungen im Vertrag von Lissabon auch auf die Bestrebungen der niederländischen Regierung zurückzuführen sind. Gelobt werden zudem die Qualitätsverbesserungen der Beitrittsprozesse, etwa die neuen Möglichkeiten, Benchmarks zu beschließen oder schwierige Kapitel früh im Prozess anzugehen; auch die separate Behandlung der einzelnen Staaten, die – im Gegensatz zur fünften Erweiterungsrunde – nicht miteinander verbunden sind, wird positiv gesehen, da die Trennung unerwünschten Druck verhindert. Die niederländische Regierung verweist zudem darauf, dass die Aufnahmefähigkeit auch auf Bestrebungen der Niederlande hin nun zentraler Bestandteil der Bewertungen der Kommission ist (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2009, 8). Die niederländische Regierung rühmt sich damit ausdrücklich, selbst wesentlich an der Entstehung strengerer Regeln und der Festlegung neuer Grenzen der Erweiterungspolitik beteiligt gewesen zu sein; die Niederlande konnten sich, gemeinsam mit Deutschland, Frankreich und weiteren erweiterungskritischen Mitgliedstaaten, bei der Entwicklung des Erweiterungskonsenses weitgehend durchsetzen.

In einer Regierungserklärung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel im Dezember 2006 bezeichnete die Kanzlerin die bisherige Erweiterungspolitik der EU als Erfolgsgeschichte; der Erfolg allerdings hängt für Merkel davon ab, dass die EU ihre Attraktivität und Handlungsfähigkeit steigern kann. Merkel betont die vom Europäischen Rat festgelegten und im Vertrag über die Europäische Union vorgeschriebenen Beitrittskriterien, die sie vor allem als Anreiz für beitrittswillige Staaten sieht, Reformen zu setzen, sowie als Anreiz für die EU, ihre Aufnahmefähigkeit zu erhalten. Die EU-Mitgliedschaftsperspektive der Westbalkan-Staaten bezeichnet Merkel als richtig, betont aber zugleich, dass diese Perspektive – mit Ausnahme Kroatiens – mittelfristig zu sehen ist und noch viele Schritte voraussetzt (CDU/CSU 2006). Im Wahlprogramm der deutschen CDU vom März 2009 zu den Wahlen des Europäischen Parlaments plädierte die Partei für

eine Konsolidierungsphase in der Erweiterungspolitik. Zwar wird angemerkt, dass die Erweiterungen zur Stabilisierung Europas beigetragen haben und Deutschland politisch und wirtschaftlich profitiert hat. Auch die Verantwortung gegenüber den BürgerInnen des Westbalkans wird betont. Die fünfte Erweiterungsrunde hat allerdings für die CDU die EU stark beansprucht und muss daher eine Phase der Konsolidierung zur Folge haben, „... in der die Festigung der Identität und der Institutionen der Europäischen Union Vorrang vor weiteren EU-Beitritten haben“. Eine Ausnahme soll nur Kroatien darstellen (CDU 2009, 23). Die Partei tritt zudem für Alternativen zur EU-Vollmitgliedschaft ein; so präferiert sie eine privilegierte Partnerschaft mit der Türkei und betont, dass das Kriterium der Aufnahmefähigkeit denselben Stellenwert erhalten soll wie die Einhaltung der politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien (CDU 2009, 24). Im März 2009 plädierte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel auf einem Europakongress der CDU dafür, dass die EU sich konsolidieren müsse, bevor sie neue Mitglieder aufnehmen könne. Die einzige Ausnahme wäre Kroatien (Speck 28.03.2009).

Im Juli 2010 verabschiedete die SPD-Fraktion im Europäischen Parlament ein Positionspapier zur Erweiterung, das das Positionspapier von 2006 aktualisieren sollte. Grundlage der Erweiterungspolitik muss für die SPD-Abgeordneten die Handlungsfähigkeit der EU darstellen: Erweiterungen, die eine Rückentwicklung oder Spaltung der EU zur Folge haben, stimmen die Abgeordneten nicht zu. Die SPD-Fraktion erläutert ihr Konzept der Erweiterungspolitik anhand von sieben Punkten. Sie schließt dabei an die bereits von der Kommission und dem Rat entworfenen Grundlagen des neuen Erweiterungskonsenses an und tritt für eine vollständige Erfüllung der Beitrittskriterien, die Festlegung des Beitrittsdatums erst kurz vor Verhandlungsabschluss und eine frühe Behandlung von Problembereichen in den Beitrittsverhandlungen ein. Insbesondere die Kopenhagener Kriterien werden einmal mehr betont; vor Abschluss des Beitrittsvertrages müssen sämtliche Beitrittskriterien vollständig erfüllt sein. Die Aufnahmefähigkeit der EU bildet auch für die SPD-Fraktion ein wichtiges Kriterium und ist neben den finanziellen und institutionellen Voraussetzungen abhängig davon, dass der

europäischen Bevölkerung ein Verständnis für das europäische Gesellschaftsmodell vermittelt wird. Die Beitrittsperspektive des Westbalkans wird bekräftigt; zudem wird davor gewarnt, diese im Erweiterungsprozess mit Island aus den Augen zu verlieren (SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament 2010).

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel gab im Dezember 2012 vor dem Deutschen Bundestag zum Europäischen Rat, der kurz darauf stattfand, eine Regierungserklärung ab. Merkel kündigte an, dass nach dem Beitritt Kroatiens „...zum jetzigen Zeitpunkt – das ist von den Außenministern vorbereitet worden – keine Entscheidung zum Beginn von Beitrittsverhandlungen mit weiteren Ländern ...“ getroffen wird: „Dafür ist die Zeit nach unserer Auffassung nicht reif“. Merkel merkte dabei an, dass in der Erweiterungspolitik Änderungen vollzogen wurden: Sowohl die Wirtschaft als auch die Wettbewerbsfähigkeit der beitragswilligen Staaten werden genauer geprüft; auch die Prüfung, ob Erweiterungskandidaten die Bedingungen für den Beginn von Beitrittsverhandlungen erfüllen, fällt heute sorgfältiger aus: „Ich glaube, das ist richtig so; das ist unverzichtbar, damit wir unsere Werte und Standards in Europa wirklich leben können“ (Deutsche Bundesregierung 2013).

Im Oktober 2012 äußerte sich der deutsche Präsident des Bundestages, der CDU-Politiker Norbert Lammert, zum Erweiterungsprozess der EU. Der Politiker mahnte dabei mit Verweis auf die Erfahrungen mit Bulgarien und Rumänien und den Fortschrittsbericht der Kommission zu Vorsicht im Beitrittsprozess mit Kroatien: Das Land sei noch nicht reif für einen Beitritt und dürfe daher nicht zu schnell aufgenommen werden. Für die übrigen Staaten der Region gelte es, auf die Einhaltung der Kriterien zu pochen. Eine Stabilisierung und Konsolidierung der EU habe Vorrang vor einer zu ehrgeizigen Erweiterungspolitik: "Für die unmittelbar bevorstehende Zukunft halte ich die Europäische Union nicht für erweiterungsfähig" (Gaugele 13.10.2012). Eine Woche später relativierte er zwar bei einer Podiumsdiskussion seine Aussagen zum kroatischen EU-Beitritt, vertrat aber zugleich eine strikte Haltung im Erweiterungsprozess der anderen Westbalkan-Staaten: So

sollte Kroatien, das große Fortschritte gemacht habe, zum vereinbarten Zeitpunkt beitreten; danach sei aber eine Konsolidierungsphase der EU notwendig, in der das im Zuge der Finanzkrise hervorgetretene Ungleichgewicht zwischen ökonomischer und politischer Integration aufgelöst werde. Die Erfahrungen der Beitrittsprozesse mit Bulgarien und Rumänien zeigen für ihn auf, dass eine strikte Prüfung der Erfüllung der Beitrittskriterien vor dem Beitritt notwendig ist – wurden diese Staaten doch aufgenommen, ohne die Voraussetzungen genau zu prüfen, und verlor die Konditionalität der EU nach dem Beitritt ihre Wirkung (Rossig 24.10.2012). Die Aussagen und Dokumente der deutschen Politik veranschaulichen eine äußerst erweiterungskeptische Haltung, die sich auch nach dem Beschluss des neuen Erweiterungskonsenses in einer Betonung der Grenzen der EU und der strengen Einhaltung der Regeln und Beitrittskriterien zeigt. Lammert verwies in seiner Stellungnahme zur Erweiterungspolitik wiederum auf einen weiteren Faktor, der ab dem Jahr 2008 das europapolitische Geschehen zunehmend prägte: Die Finanz- und Staatsschuldenkrise in der EU führte dazu, dass die europäische Politik stark von der Krisenbewältigung dominiert wurde; die Erweiterungspolitik trat damit weiter in den Hintergrund, das Interesse an raschen Beitritten nahm in vielen Mitgliedstaaten weiter ab.

Schließlich betonte auch die französische Regierung ihre weiterhin strikte Linie in der Erweiterungspolitik: Sie präsentierte im November 2011 auf dem französischen Ministerrat ihre Position zur Erweiterung der EU. Diese erkennt den wichtigen Beitrag, den die Erweiterung für die Integration und politische Stabilität Europas geleistet hat, an; zugleich wird allerdings betont, dass diese unter Berücksichtigung der aktuellen Situation der EU gesteuert werden muss und insbesondere drei Prinzipien folgen soll. Für die französische Regierung müssen sich Tempo und Ausmaß des Prozesses an der Aufnahmefähigkeit der EU orientieren; die Regierung verweist auf eine direkte Verbindung zwischen der Funktionsfähigkeit der EU und ihrer Aufnahmefähigkeit. Zum zweiten soll die Beitrittsperspektive nach den Leistungen jedes einzelnen Staates bewertet werden; das dritte Prinzip schließlich hebt hervor, dass das Tempo der Erweiterung von den

Fähigkeiten jedes einzelnen Staates, die Beitrittskriterien – insbesondere im Bereich Rechtsstaatlichkeit – zu erfüllen, abhängt (Gouvernement français 2011).

Anlässlich der Präsentation der Erweiterungsstrategie der Europäischen Kommission im Oktober 2012 präsentierte die französische Regierung ihre aktualisierte Position zur Erweiterungspolitik der EU – im Juni 2012 hatte die neue, nun von der Parti socialiste (Sozialistische Partei, PS) angeführte Regierung unter Premierminister Jean-Marc Ayrault ihr Amt angetreten. Trotz des politischen Machtwechsels änderte sich die Erweiterungshaltung der Regierung kaum: Erneut wird betont, dass die Beitrittsperspektive der Westbalkan-Staaten nach den Prinzipien des Europäischen Rates vom Dezember 2006 beurteilt wird. Diese bestehen in einer rigorosen Überprüfung der individuellen Erfüllung der Fortschritte jedes Staates sowie der Erfüllung der Beitrittsbedingungen im gesamten Prozess und der Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der EU. Die Aufnahmefähigkeit stellt für die Regierung ein wichtiges Element für die Glaubwürdigkeit der EU und die Unterstützung der Erweiterung durch die Bürger dar. Das Tempo des Erweiterungsprozesses hängt von der Fähigkeit der Staaten, die Beitrittskriterien zu erfüllen und die notwendigen Reformen – insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit – zu implementieren, ab (Gouvernement français 2013). Die weiterhin strikte Haltung der französischen Regierung verdeutlicht die häufig zu beobachtende Konsistenz der Erweiterungspositionen nach politischen Machtwechseln; auch die neue, nun von einer sozialistischen Partei angeführte französische Regierung positionierte sich als Befürworter eines streng reglementierten, kontrollierten Erweiterungsprozesses.

Die mitgliedstaatlichen Debatten um Grenzen der Erweiterungspolitik, die Aufnahmefähigkeit der EU und die strikte Konditionalität des Prozesses spiegeln sich klar in den Dokumenten der EU zur Erweiterungspolitik wider. Die drei Staaten Deutschland, Frankreich und die Niederlande, die an der Spitze einer erweiterungskritischen Gruppe innerhalb der EU standen, konnten sich mit ihren Vorbehalten weitgehend durchsetzen.

Dabei mag auch eine Rolle spielen, dass Deutschland und Frankreich das Machtzentrum der EU bilden: Bereits seit Beginn der europäischen Integration sind es insbesondere diese beiden bevölkerungsreichen und ökonomisch starken Staaten, die über die größte Macht im europäischen Entscheidungsprozess verfügen; die Verhandlungsmacht der Staaten ist zwar Schwankungen unterworfen, führte jedoch meist dazu, dass die Zustimmung Deutschlands und Frankreichs für größere Beschlüsse unverzichtbar ist. Obwohl die meisten Entscheidungen im Erweiterungsprozess Einstimmigkeit erfordern, und damit jeder einzelne Staat dieselben Blockademöglichkeiten hat, ist auch hier relative Verhandlungsmacht von Bedeutung: Einseitige Veto- oder Ausstiegsdrohungen haben nur dann Auswirkungen auf die Verhandlungsmacht, wenn sie glaubwürdig sind und höherwertige unilaterale Alternativen existieren; für einen kleinen, wenig machtvollen Staat in der EU sind Blockaden und Drohungen daher riskanter als für einen größeren Staat mit einer stärkeren Verhandlungsposition (Moravcsik 1998a, 63). Trotz dieses Machtgefälles gelang es aber auch kleineren Staaten – wie im Rahmen dieser Untersuchung noch zu zeigen sein wird – wiederholt, den gesamten Beitrittsprozess eines Landes mit einer einzelstaatlichen Blockade aufzuhalten. Neben bremsenden Staaten gab es allerdings auch Unterstützer der europäischen Integration der Westbalkan-Staaten, die sich stets für die Erweiterung in der Region engagierten. Die Beschlüsse und Strategien der EU zur Erweiterungspolitik legen zwar nahe, dass sie sich in wesentlich geringerem Ausmaß durchsetzen konnten als die drei bremsenden Staaten, ihr Engagement hatte allerdings auch manchen Fortschritt für die Westbalkan-Region zur Folge. Die Unterstützerkoalition ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

4.4 Engagement für die Westbalkanintegration – die Unterstützerkoalition

4.4.1 Unterstützerstaaten der Erweiterungspolitik am Westbalkan

Viel war in dieser Arbeit von Bremsern und Blockaden die Rede; allerdings gibt es sehr wohl einige europäische Mitgliedstaaten, die sich hinter die Erweiterung am

Westbalkan stellen und die europäische Integration der Region stark unterstützen. Eine klare „Unterstützerkoalition“ bilden die Nachbarstaaten Slowenien, Ungarn, Tschechien, Polen, die Slowakei und Österreich; diese sechs Staaten plädierten am stärksten für eine Erweiterung am Westbalkan und versuchten, Blockaden anderer Staaten zu überwinden. Zwar fanden sich durchaus weitere Unterstützer der europäischen Integration der Westbalkan-Staaten – hier ist etwa Spanien zu nennen, das sich für eine rasche Unterzeichnung des SAA mit Serbien im Frühjahr 2008 starkmachte (B92 23.04.2008), oder auch Italien, das sich ebenfalls wiederholt gegen zu starke Einschränkungen der Erweiterungspolitik in der Region stellte. So forderte der italienische Premierminister Romano Prodi im Dezember 2006 im Europäischen Rat, die Beitrittsbestrebungen Serbiens zu unterstützen, um nationalistischen Kräften bei den Wahlen im Jänner entgegenzutreten und den Staat für eine mögliche Unabhängigkeit des Kosovo zu kompensieren (Beundermann 15.12.2006). Die Unterstützung der sechs oben genannten Staaten allerdings war besonders konsistent; sie engagierten sich stets stark für das Ziel der Integration des Westbalkans. Dies lässt darauf schließen, dass sie auch das größte Interesse an der Erweiterung haben: Moravcsik postuliert, dass sich jene Staaten, die starke Präferenzen für einen Politikbereich haben, auch am stärksten dafür in Verhandlungen einsetzen (Moravcsik 1998a, 3; 61-64). Zudem organisierten sich die sechs Staaten auch untereinander, um ihr Ziel der Erweiterung am Westbalkan zu erreichen. Im Folgenden wird daher ein näherer Blick auf die Staatengruppe der Unterstützer geworfen.

Die österreichische Regierung positionierte sich stets als Befürworter einer Erweiterung am Westbalkan. So setzte die österreichische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 einen klaren Schwerpunkt in der Westbalkan-Region (Österreichische EU-Ratspräsidentschaft 2006b, 18). Deutlich wurde dies insbesondere beim informellen AußenministerInnen-treffen in Salzburg im März 2006, deren Ergebnis eine Bekräftigung der Erweiterungsperspektive der Westbalkan-Staaten in der „Salzburger Deklaration“ war (Österreichische EU-Ratspräsidentschaft 2006a). In einem Interview zu Beginn der Ratspräsidentschaft betonte Außenministerin Ursula Plassnik den Schwerpunkt, den die

Präsidentschaft in der Westbalkan-Region setzen möchte: „Es ist ein übergeordnetes Ziel, die Region auf der EU-Agenda ganz oben zu halten. Dazu stehen wir“. Plassnik räumte zwar ein, dass dies nicht für alle leicht zu verstehen ist, ist doch eine allgemeine Erweiterungszurückhaltung in der Bevölkerung spürbar; zugleich betonte sie, dass gerade die ÖsterreicherInnen den Stellenwert eines friedlichen und stabilen Balkan anerkennen (Österreichisches Außenministerium 2006). In einem weiteren Interview äußerte sich Plassnik zu Differenzen innerhalb der EU zur Erweiterung am Westbalkan; zwar gäbe es eine eher skeptische Haltung in der EU, hier sei aber der Fokus der österreichischen Ratspräsidentschaft auf die Westbalkan-Region besonders wichtig (Lahodynsky 07.01.2006). Auf einen möglichen Erweiterungsstopp, der von mehreren PolitikerInnen gefordert worden war, angesprochen, erklärte Plassnik:

„Wir können nicht willkürlich zu einem bestimmten Zeitpunkt auf die Bremse steigen und unseren Partnern, auch jenen auf dem Balkan, signalisieren: ‚Jetzt wollen wir nichts mehr von euch hören.‘ Niemand kann wollen, dass zwischen Italien, Slowenien und Griechenland wieder eine Zone der Unruhe und der Unsicherheit entsteht... Das Friedensprojekt Europa in unserer Generation ist das Verwirklichen der europäischen Perspektive der Balkanpartner“ (Lahodynsky 07.01.2006).

Damit verknüpfte sie die Stabilität der Region klar mit der Erweiterungsperspektive und betonte zugleich das österreichische Interesse an einer stabilen, friedvollen Nachbarschaft. Obwohl der Schwerpunkt der österreichischen Ratspräsidentschaft im außenpolitischen Bereich klar auf der Westbalkan-Integration lag, verlief die Präsidentschaft turbulent und war von Höhen und Tiefen in der Region geprägt: So erfolgte die Unabhängigkeitserklärung Montenegros und die Anerkennung des Landes durch die EU während der österreichischen Ratspräsidentschaft; auch die Aussetzung der Verhandlungen mit Serbien über ein SAA am 3. Mai wegen mangelnder Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY), die Unterzeichnung des SAA mit

Albanien am 12. Juni, die Planung der Übergabe der Aufgaben des Hohen Repräsentanten der UNO in die volle Verantwortung der EU in Bosnien und Herzegowina und der Beginn von Gesprächen zum Status des Kosovo fanden im ersten Halbjahr 2006 statt (Tichy-Fisslberger 2007, 172-173). Schließlich fließen die Eröffnung erster Beitrittskapitel mit der Türkei und Kroatien und die Initiierung einer Debatte über die Grundsätze der zukünftigen Erweiterungspolitik und die Aufnahme-fähigkeit in die österreichische Bilanz mit ein (Österreichische EU-Ratspräsidentschaft 2006b, 18). Die Möglichkeiten einer Ratspräsidentschaft, die Agenda zu bestimmen, sind zumeist recht gering, da die anfallenden Aufgaben häufig von den politischen Rahmenbedingungen und weltpolitischen Ereignissen bestimmt werden. Die österreichische Ratspräsidentschaft konnte aber zumindest teilweise ihren Schwerpunkt umsetzen und trug insbesondere mit dem Westbalkan-Gipfel in Salzburg zu einer erhöhten Sichtbarkeit der Region bei.

Die starke Erweiterungsunterstützung der österreichischen Regierung wurde indes auch nach Ende der österreichischen Ratspräsidentschaft fortgeführt. So hob der Staatssekretär im Außenministerium, Reinhard Lopatka, bei einem Besuch in Belgrad im Oktober 2012 die Prioritätensetzung der österreichischen Außenpolitik am Westbalkan und die österreichische Unterstützung für die EU-Perspektive Serbiens hervor (Österreichisches Außenministerium 2012). Außenminister Michael Spindelegger begrüßte den kroatischen EU-Beitritt nicht nur, sondern bezeichnete Kroatien zugleich als wichtigen Partner, um künftig gemeinsam Initiativen in der Erweiterungspolitik am Westbalkan zu lancieren (Österreichisches Außenministerium 2013a). In einem Interview im April 2013 erläuterte Außenminister Michael Spindelegger die Gründe für das österreichische Engagement. Die EU-Erweiterung wird von ihm insbesondere als einzige Möglichkeit, langfristig Frieden in der Region zu schaffen, sowie als Anreiz für Reformen und die Lösung bilateraler Konflikte hervorgehoben; das Friedensprojekt EU sei ohne Balkan nicht abgeschlossen. Neben der friedensstiftenden Funktion des Beitrittsprozesses ist für Spindelegger auch die wirtschaftliche Dimension ausschlaggebend für das österreichische Engagement: So profitiere Österreich aufgrund seiner Stellung als größter

Auslandsinvestor in Serbien besonders von einer Anpassung des Landes an europäische Standards. Das starke wirtschaftliche Engagement österreichischer Unternehmen insbesondere in der mittelosteuropäischen Nachbarschaft trage zur wirtschaftlichen Entwicklung und der Sicherung von Arbeitsplätzen in Österreich bei; Spindelegger verweist etwa darauf, dass Österreich mehr Waren nach Slowenien exportiert als nach Japan, Russland oder China, und sieht in der Erweiterung eine Sicherung dieser für Österreich vorteilhaften Entwicklung. Auch ein EU-Beitritt Kroatiens ist für Spindelegger im Interesse Österreichs; das Land liege nicht nur in der erweiterten Nachbarschaft Österreichs, sondern spiele auch kulturell, menschlich und wirtschaftlich eine wichtige Rolle für Österreich. Der kroatische EU-Beitritt zeige zudem auf, dass die EU ihre Versprechen auch in der Wirtschaftskrise einhält; dies erhöhe die Motivation für Reformen und stelle die Anziehungskraft der EU unter Beweis (Vytiska 29.04.2013).

Auch Lopatka erläuterte im Oktober 2013 das Interesse Österreichs an der Region: Er bezeichnete die Staaten als Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik. Lopatka verwies auf die Kosten, die ein Abrücken vom Erweiterungskurs verursachen würde: Diese reichten von einer möglichen Destabilisierung der Region über den Anstieg grenzüberschreitender Kriminalität bis hin zu wirtschaftlichen Einbußen und dem Rückgang der Investitionen für österreichische Unternehmen. Eine zögerliche Erweiterungspolitik hätte daher für Österreich, das der größte Investor in Serbien und in Bosnien und Herzegowina sowie der zweitgrößte Investor in Mazedonien sei, negative Konsequenzen. Lopatka kündigte überdies an, dass Österreich sich aktiv für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Serbien bis Jänner 2014, die Eröffnung von Verhandlungen mit Mazedonien und die Verleihung des Kandidatenstatus an Albanien engagieren wird: „Für Österreich ist ganz klar, der Westbalkan gehört zu Europa“ (Österreichisches Außenministerium 2013b).

Auch der ab Ende 2013 amtierende österreichische Außenminister Sebastian Kurz erklärte den Westbalkan zu einem der Hauptthemen seiner Amtszeit; seine erste

Auslandsreise führte ihn daher im Dezember 2013 auch nach Kroatien. Seinen ersten Auslandsbesuch sah Kurz dabei als Signal für das starke Engagement Österreichs für die Region (Wallisch 20.12.2013). Im Jänner 2014 reiste er nach Berlin und warb auch dort für die EU-Integration des Westbalkans (Ultsch 15.01.2014); bei einem Treffen mit dem slowakischen Außenminister in Bratislava warb er für eine Anerkennung des Kosovo: "In der Frage des Kosovo hoffe ich, dass sich die Haltung der Slowakei ändert, weil das auch eine Voraussetzung dafür ist, dass der Kosovo eine Perspektive in Richtung EU hat". Die Slowakei hob er dabei als Partner für eine EU-Integration des Westbalkans hervor (DiePresse.com 16.01.2014). Bei seinem Besuch in Belgrad im Februar 2014 bekräftigte Kurz das österreichische Engagement für den EU-Beitritt Serbiens, das er auch auf die Interessen Österreichs zurückführte: So führe durch Serbien die „Balkanroute“, auf der organisierte Kriminalität und illegale Migration organisiert würden; zudem sei Österreich größter Auslandsinvestor im Land. Der Außenminister bekräftigte damit erneut das strategische Interesse Österreichs an einem EU-Beitritt der Westbalkan-Staaten, um einen Export von Instabilität zu verhindern und die wirtschaftliche Position Österreichs in der Region nicht zu gefährden. Reformen in den Ländern haben für ihn dabei nicht zuletzt auch im österreichischen Interesse einen großen Stellenwert: „Je schneller Veränderungen in Serbien passieren, desto besser ist das für österreichische Investoren". Der erweiterungsfreundliche Minister sprach sich allerdings dagegen aus, ein konkretes Beitrittsdatum zu nennen (Österreichisches Außenministerium 2014). Spindelegger, Lopatka und Kurz verweisen damit immer wieder auf die strategischen, primär innenpolitisch motivierten Gründe für Österreichs Erweiterungsbefürwortung in der Region: Die starke wirtschaftliche Verflechtung, die Einhegung der Kriminalität sowie die nachhaltige Stabilisierung und Befriedung der Region sind für die österreichische Politik von wesentlicher Bedeutung.

Der österreichische Bundespräsident Heinz Fischer äußerte sich anlässlich des 100-jährigen Jahrestages des Ausbruchs des Ersten Weltkriegs zum Verhältnis Österreichs zum einstigen Kriegsgegner Serbien: „Ich sehe uns als solidarischen Partner bei den

Bemühungen Serbiens auf seinem Weg in die Europäische Union. Das ist auch mit Albanien oder Montenegro so und so war es auch bei Kroatien oder Slowenien“. Österreich habe aus der Historie gelernt, dass die Zusammenarbeit im europäischen Kontext im Mittelpunkt stehen müsse und helfen könne, Nationalismen zu überwinden (Huber/Sprenger 23.03.2014). Das österreichische Engagement am Westbalkan lässt sich schließlich auch an der militärischen Präsenz in der Region ablesen: Die größten Auslandskontingente des österreichischen Bundesheeres befinden sich im Kosovo sowie in Bosnien und Herzegowina (Österreichisches Bundesheer 2014). Im Februar 2014 kündigte Verteidigungsminister Gerald Klug zudem an, dass die Kontingente im Kosovo sowie in Bosnien und Herzegowina Mitte des Jahres 2014 stark aufgestockt werden; österreichische SoldatInnen stellen die Mehrheit der EU-Soldaten in Bosnien und Herzegowina und die Mehrheit der Nicht-NATO-SoldatInnen im Kosovo (DiePresse.com 18.02.2014). Der Tenor der österreichischen Politik unterscheidet sich signifikant von jenem französischer, deutscher oder niederländischer PolitikerInnen; die Erweiterung am Westbalkan wird nicht als Bedrohung wahrgenommen, sondern vielmehr als Chance für die Stabilisierung der Region und den wirtschaftlichen Aufschwung Österreichs.

Die österreichische Regierung zeichnet sich allerdings nicht durch eine durchgängige Erweiterungsbefürwortung aus: Das Land blockierte im Jahr 2006 die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und forderte eine privilegierte Partnerschaft als Alternative zur Vollmitgliedschaft des Landes (Bordonaro 05.10.2005). Die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik bezeichnete diese Blockade im Interview als eine Klarstellung österreichischer Interessen; diese habe Fortschritte insbesondere bei der Aufnahmefähigkeit und der Verteilung der Kosten der Erweiterung, die von der britischen Ratspräsidentschaft erstmals schriftlich formuliert wurden, zur Folge gehabt (Lahodynsky 07.01.2006). Damit wird klar, dass Österreich sich in der europäischen Erweiterungspolitik an den eigenen Interessen ausrichtet: Während sich die österreichische Regierung im Falle des Westbalkans insbesondere aus wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen für Beitritte engagiert, stellt sie sich bei der Türkei gegen

eine Mitgliedschaft und tritt für eine striktere Erweiterungspolitik ein, die auch die Aufnahmefähigkeit der EU berücksichtigt. Der Terminus Aufnahmefähigkeit scheint hier vor allem dann gebraucht zu werden, wenn missliebige Beitritte verhindert werden sollen – nützte die österreichische Regierung den Verweis auf die Fähigkeit der EU, weitere Staaten aufzunehmen, doch nur im Zusammenhang mit der Türkei, nicht mit dem Westbalkan. Auch das Instrument des Referendums möchte die österreichische Regierung einsetzen, um in der Türkei-Frage eine Stärkung ihrer erweiterungskritischen Position zu erhalten: So stellte der österreichische Außenminister Kurz im Februar 2014 bei seinem Besuch in Belgrad klar, dass im Falle eines Beitritts der Türkei ein Referendum im Regierungsprogramm vorgesehen sei; diese Bestimmung gelte aber nicht für Serbien. Das Land würde die EU aufgrund seiner geringen Größe kaum belasten, und die österreichische Bevölkerung wünsche sich im Falle Serbiens keine Volksabstimmung (Österreichisches Außenministerium 2014). Die österreichische Regierung nutzte strikte Regeln und den Verweis auf die Aufnahmefähigkeit zur Eindämmung türkischer Beitrittsbestrebungen, während sie bei der Westbalkan-Erweiterung für eine weniger starke Reglementierung eintrat. Die österreichische Bevölkerung wiederum soll ihre – wahrscheinlich ablehnende – Haltung nur zur Türkei in einem Referendum ausdrücken können, während die Meinung der Bevölkerung zum Westbalkan keine Relevanz für das Voranschreiten der Beitrittsprozesse erhalten soll.

Neben Österreich ist auch Slowenien ein starker Unterstützer der europäischen Integration der Region. Dieses Engagement wurde nur durch den Grenzstreit mit Kroatien etwas gedämpft, das Thema steht jedoch abgesehen von der bilateralen Auseinandersetzung auf der europäischen Agenda der slowenischen Regierung weit oben. So richtete der slowenische Premierminister Janez Janša im Vorfeld der slowenischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2008 einen Brief an die Staats- und RegierungschefInnen sowie die Europäische Kommission, in dem er zu mutigen Entscheidungen am Westbalkan aufrief, um die Ideen der Gründungsväter zu verwirklichen. Janša bekannte sich dazu, dass Slowenien versuchen wird, die Erweiterung

in der Region weiter voranzutreiben. Er verwies darauf, dass Mazedonien weitere Unterstützung benötige und die Beitrittsverhandlungen bald beginnen sollten; auch Bosnien und Herzegowina solle nicht vergessen werden. Serbien könne, wenn es die notwendigen Bedingungen erfüllt, bereits innerhalb weniger Monate oder zumindest in der ersten Hälfte des Jahres 2008 den Kandidatenstatus erhalten. Die Verleihung des Kandidatenstatus an Serbien solle nicht vom Entscheidungsprozess über den zukünftigen Status des Kosovo abhängen (Vucheva 01.10.2007). Während andere Mitgliedstaaten serbische Fortschritte mit den Beziehungen des Landes zum Kosovo verknüpften, stellte sich der slowenische Premierminister gegen einen Zusammenhang, der Fortschritte des Landes behinderte. Der Brief des slowenischen Regierungschefs verdeutlicht die erweiterungsfreundliche Haltung der slowenischen Regierung und ist ein starkes Signal an einige erweiterungs-skeptische Mitgliedstaaten.

Das slowenische Außenministerium veröffentlichte zur Vorbereitung eines Besuchs des slowenischen Außenministers in Belgrad, Skopje und Priština eine Erklärung zur Zukunft des Westbalkans. Darin bekennt sich Slowenien zu seinem besonderen Interesse an der EU-Erweiterung am Westbalkan; die Unterstützung der EU-Bestrebungen der Westbalkan-Staaten wird als wichtiger Teil der EU-Politik der slowenischen Ratspräsidentschaft betont. Die slowenische Regierung äußert den Wunsch, ihre freundschaftlichen Beziehungen mit Serbien zu vertiefen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Land wird als strategisch bedeutend hervorgehoben. Die Konditionalität ist allerdings auch für das erweiterungsfreundliche Land wichtig: Das Außenministerium erklärt, dass die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem ICTY eine wichtige Rolle für die slowenische Beurteilung der Beitrittsbestrebungen spielen wird (Ministrstvo za zunanje zadeve, Republika Slovenija 2007). Auch im Programm der slowenischen Ratspräsidentschaft finden sich die Stärkung der europäischen Perspektive der Westbalkan-Staaten, die Erneuerung der Thessaloniki-Agenda und die Vervollständigung des SAA-Netzwerks als Zielsetzungen der slowenischen Politik (Slovenian Presidency of the EU 2008). Das Engagement der slowenischen

Ratspräsidentschaft fiel nicht hinter jenes Österreichs zurück und verdeutlicht das Interesse Sloweniens an einem EU-Beitritt der Westbalkan-Region.

Schließlich stellte die Förderung der Erweiterungspolitik am Westbalkan auch für die tschechische Ratspräsidentschaft, die in der ersten Jahreshälfte 2009 die europäische Agenda mitbestimmte, eine Priorität dar. So heißt es im Programm der EU-Präsidentschaft:

„The historic unification and stabilisation of the European continent would be left incomplete without the gradual integration of the Western Balkans into the EU. Therefore, it is the intention of the Czech Presidency to further strengthen the EU prospects of the countries in that region under the Thessaloniki Agenda, and to enable as much progress as possible by the Western Balkan countries under the Stabilisation and Association Process“ (Czech Presidency of the Council of the EU 2009a, 9).

Ein Ziel ist daher größtmöglicher Fortschritt in den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien, der anderen Staaten als Ermunterung dienen soll. Zudem möchte die Präsidentschaft die Beziehungen mit Mazedonien verbessern und die Vorbereitungen für die Verleihung des Kandidatenstatus an andere Staaten der Region unterstützen. Der Kosovo sollte soweit wie möglich in den SAP involviert werden; die tschechische Präsidentschaft möchte zur Normalisierung zwischen Serbien und dem Kosovo beitragen. Die serbischen Aussichten, den Kandidatenstatus zu erhalten, werden als eine Grundlage für Stabilisierung und friedliche Entwicklung am Westbalkan genannt; auch der Staat Bosnien und Herzegowina soll ein besonderes Augenmerk erhalten. Schließlich unterstützt die tschechische Ratspräsidentschaft die Umsetzung der Road Maps zur Visaliberalisierung in der Region (Czech Presidency of the Council of the EU 2009a, 9). Ergebnis des Ratspräsidentschaft war unter anderem eine Deklaration der Präsidentschaft zum Westbalkan, in der betont wird, dass die europäische Perspektive der Westbalkan-Staaten für die Stabilität, Versöhnung und Zukunft des Westbalkans grundlegend bleibt (Czech

Presidency of the Council of the EU 2009b). Die tschechische Regierung strebte damit größtmögliche Fortschritte in der Region an; auch wenn diese nicht erreicht werden konnten, wurde die Aufmerksamkeit der EU durch die Ratspräsidentschaft wieder verstärkt auf das Thema der Westbalkan-Erweiterung gelenkt.

Neben der slowenischen und der tschechischen legte auch die ungarische Ratspräsidentschaft, die im ersten Halbjahr 2011 amtierte, einen besonderen Fokus auf die Erweiterung am Westbalkan. Obwohl die ungarische Ratspräsidentschaft in ihrem Programm im Vorfeld darauf verwies, dass die Agenda stark von der Notwendigkeit bestimmt sein wird, gemeinsame Krisenstrategien für die Finanz- und Staatsschuldenkrise in Europa zu finden, bildete die Erweiterungspolitik eine von vier Prioritäten der Ratspräsidentschaft (Hungarian Presidency of the Council of the EU 2011a, 4-5). Die Förderung des Erweiterungsprozesses am Westbalkan stellte ein Ziel der Ratspräsidentschaft dar: So hatte es sich die ungarische Ratspräsidentschaft zum Ziel gesetzt, die Verhandlungen mit Kroatien abzuschließen, um damit ein positives Beispiel für die anderen Staaten der Region zu schaffen, dass konsequente Reformen zu Fortschritten führen. Die ungarische Ratspräsidentschaft erklärte sich zudem bereit zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien, sobald die hierfür notwendige Entscheidung im Rat fällt (Hungarian Presidency of the Council of the EU 2011a, 12-13). Damit stellte die ungarische Regierung klar, dass sie eine positive Entscheidung zum Beginn von Verhandlungen mit Mazedonien befürwortet. Auf Initiative der ungarischen Ratspräsidentschaft wurden schließlich MinisterInnen der Kandidatenstaaten zu allen informellen Treffen des Rates eingeladen; der ungarische Premierminister Viktor Orbán und der Staatspräsident Pál Schmitt besuchten während der ungarischen Ratspräsidentschaft mehrmals die Länder der Region (Hungarian Presidency of the Council of the EU 2011b).

Orbán plädierte schließlich auf einer Plenarsitzung der Konferenz der Europaausschüsse der mitgliedstaatlichen Parlamente (COSAC) im Mai 2011 für eine Fortsetzung des Erweiterungskurses: So müsse die Blockade im Namensstreit mit

Mazedonien aufgegeben und mit dem Staat Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden; auch der Erweiterungsprozess mit Kroatien solle fortgesetzt werden, Orbán peilte einen Abschluss der Verhandlungen mit dem Land noch während der ungarischen Ratspräsidentschaft im Juni 2011 an. Ungarn würde alles unternehmen, um den Abschluss zu ermöglichen. Der Regierungschef verwies darauf, dass einige Mitgliedstaaten die Beitritte bremsen, und merkte an, dass die Glaubwürdigkeit der EU sowie die Stabilität der Region auf dem Spiel stehen, wenn die EU ihre Erweiterungspolitik nicht fortsetzt (Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union 2011). Bei einem Besuch des Premierministers Bosnien und Herzegowinas in Budapest im November 2013 strich Orbán einmal mehr die Bedeutung der Region für Ungarn hervor: "We believe that this region ... is not a problem but an opportunity equally for the European Union, Hungarian politics, the European economy and the Hungarian economy. A great opportunity that we have left unused in the last few years" (Prime Minister's Office, Hungarian Government 2013). Der außenpolitische Schwerpunkt der ungarischen Ratspräsidentschaft und die Bedeutung der Erweiterung für die Stabilisierung der geographisch nahe liegenden Region sowie für die ungarische Wirtschaft verdeutlichen auch hier ein strategisches Interesse Ungarns an einer EU-Mitgliedschaft der Westbalkan-Staaten.

Auch die polnische Regierung zählt zu den Unterstützern der Erweiterung am Westbalkan. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011, die an die ungarische anschloss, definierte ein Europa, das von Offenheit profitiert, als eine Priorität ihrer Amtszeit. Ein Ziel bildete hierbei die Ausweitung der Zone europäischer Werte und Regulierungen durch Erweiterungen. Die polnische Ratspräsidentschaft betonte, dass die Erweiterung im gemeinsamen Interesse der EU wie auch der Beitrittsstaaten ist, Stabilität in Europa und die Position der EU auf der internationalen Ebene stärkt, die Zone des Wohlstands vergrößert und es der EU erlaubt, ihre Zukunft auf der Grundlage gemeinsamer Standards zu formen. Die Erweiterung trage zudem zur Stärkung der Sicherheit und des Wohlstands der europäischen BürgerInnen bei; die Ratspräsidentschaft strebt deshalb an, die Implementierung der Erweiterungsstrategie voranzutreiben. Ziele

sind insbesondere der Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages; die Ratspräsidentschaft betonte zudem, dass sie die EU-Bestrebungen des Westbalkans stark unterstützen wird. Ein besonderer Fokus des polnischen Engagements liegt für Polen allerdings auf der Weiterentwicklung der östlichen Partnerschaft (Polish Presidency of the Council of the EU 2011, 7-8). Für Polen sind die Westbalkan-Staaten zwar von großer Bedeutung, das Land setzt sich allerdings noch mehr für die östlichen Nachbarstaaten der EU ein. So plädierte der polnische Präsident auf dem Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2006, auf dem ein neuer Erweiterungskonsens beschlossen wurde, für eine europäische Perspektive nicht nur der Westbalkan-Staaten, sondern auch der Ukraine, Moldawiens und Georgiens (Beundermann 15.12.2006). Das Land liegt an der europäischen Peripherie und grenzt an die Ukraine sowie Weißrussland; es hat daher ein besonders großes Interesse an einer Stabilisierung der östlichen Peripherie Europas. Die polnische Schwerpunktsetzung, die zwar die EU-Erweiterung am Balkan beinhaltet, sich jedoch noch mehr auf die östliche Nachbarschaft konzentriert, zeigt einmal mehr den Stellenwert strategischer Interessen für die Erweiterungshaltungen der europäischen Mitgliedstaaten auf.

Eine Untersuchung insbesondere der Schwerpunktsetzungen der Ratspräsidentschaften sowie öffentlicher Äußerungen der PolitikerInnen der sechs Länder verdeutlicht, dass diese die EU-Erweiterung am Westbalkan unterstützten und sich zumeist gegen einzelstaatliche Blockaden des Prozesses wandten. Die Staaten konnten sich zwar oft nicht durchsetzen; so dauerte es bis Juli 2013, bis Kroatien schließlich ein Mitglied der EU wurde, und die Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien wurden bis zum heutigen Tag nicht eröffnet. Auch die Grundlagen der Erweiterungspolitik spiegeln vielmehr die Bedenken erweiterungsskeptischer Mitgliedstaaten wider. Allerdings gab es bislang kein Abrücken der EU vom Ziel der EU-Mitgliedschaft der Region; damit ist die Zielsetzung der Unterstützerstaaten grundsätzlich auch innerhalb der EU anerkannt. Den Ratspräsidentschaften gelang es zudem, das Thema der Westbalkan-Erweiterung in den europäischen Fokus zu rücken und die Sichtbarkeit der Region zu erhöhen. Die

Westbalkan-Region hat mit Österreich, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn und in geringerem Maße Polen eine engagierte Gruppe unterstützender Staaten in der EU, die weiterhin ein Gegengewicht zu jenen Staaten bilden, die eine eher bremsende Haltung einnehmen. Dieses Gegengewicht wurde durch die Kooperation der Unterstützerstaaten im Rahmen von verschiedenen organisatorischen Strukturen weiter gestärkt.

4.4.2 Koalitionsbildungen

Die Erweiterungsunterstützung der Staaten Österreich, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn und Polen wurde nicht nur im Rahmen einzelstaatlicher Engagements und der Ratspräsidentschaften der jeweiligen Staaten angestrebt, sondern fand auch in gemeinsamen Organisationsstrukturen statt. Die bedeutendste Organisationsform umfasst hierbei zwar nur vier der sechs Staaten, bildet jedoch als regionale Kooperationsinitiative einen wichtigen Rahmen für die Erweiterungspolitik der vier Mitglieder: Die Visegrád-Gruppe wurde 1991 gegründet und umfasst die vier Staaten Tschechien, Ungarn, die Slowakei und Polen (Visegrad Group o.J.). Ursprünglich stellte der gemeinsame EU-Beitritt ein Hauptziel der Gruppe dar; nach Erreichung dieses Ziels im Mai 2004 bekannten sie sich in einer Deklaration zur Fortsetzung der Kooperation und definierten die weitere Unterstützung des EU-Erweiterungsprozesses als eines ihrer Ziele. Staaten, die die EU-Mitgliedschaft anstreben, sollten mit eigenem Wissen und Erfahrungen auf ihrem Weg unterstützt werden. Diese Assistenz konzentriert sich insbesondere auf die Staaten Ost- und Südosteuropas und damit auch auf die Balkan-Region (Visegrad Group 12.05.2004). Die Unterstützung der geographischen Nachbarländer bei ihrer EU-Integration löste damit die eigene EU-Annäherung als ein Ziel der Visegrád-Kooperation ab; die Erfahrungen der vier neuen Mitgliedstaaten sollten die Beitritte neuer, strategisch wichtiger Nachbarländer erleichtern.

In den ersten Jahren nach 2004 stand allerdings vor allem die Kooperation der Visegrád-Staaten mit der osteuropäischen Region im Vordergrund, die Westbalkan-

Erweiterung trat dahinter zurück. Ausschlaggebend für diesen Fokus waren unter anderem die Veränderungen in der Ukraine im Jahr 2004, das zunehmende Interesse großer EU-Mitgliedstaaten an engeren Beziehungen mit den Staaten in der osteuropäischen Nachbarschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und die unübersichtlichen politischen Entwicklungen in den Westbalkan-Staaten. Bis zur ungarischen Präsidentschaft der Visegrád-Gruppe in den Jahren 2009 bis 2010 existierte zudem eine inoffizielle Arbeitsteilung zwischen der Visegrád-Gruppe, die sich vor allem auf die osteuropäischen Nachbarn konzentrierte, und der Regionalen Partnerschaft, in der neben den vier Visegrád-Staaten auch Österreich und Slowenien Mitglieder waren und die die Westbalkan-Staaten in den Mittelpunkt stellte (Strážay 2012, 3-4). Dies sollte sich erst in den Jahren 2009 und 2010 unter der ungarischen Präsidentschaft ändern.

Die ungarische Präsidentschaft führte Änderungen durch, die das Gleichgewicht zwischen den beiden außenpolitischen Schwerpunkten der Staatengruppe – der osteuropäischen sowie der Westbalkan-Region – verankerten. Sie etablierte die informelle Praxis regelmäßiger Treffen der AußenministerInnen, von denen je eines den Westbalkan-Staaten und eines den osteuropäischen Nachbarstaaten gewidmet war. Auch hochrangige BeamtInnen der Außenministerien treffen sich nun regelmäßig, um politische Themen detailliert zu diskutieren. An den Treffen der AußenministerInnen der Visegrád- und der Westbalkan-Staaten nehmen zudem VertreterInnen der Europäischen Kommission teil. Neben der Kooperation auf der politischen Ebene findet auch eine Zusammenarbeit auf sektoraler Ebene statt, etwa in der Verteidigungspolitik, der Energiepolitik und den Bereichen Justiz und Innenpolitik (Strážay 2012, 4-6; 8-10). Schließlich erhalten die Westbalkan-Staaten finanzielle Mittel aus dem Visegrad+ Programm, das der Finanzierung von Projekten, die Demokratisierungs- und Transformationsprozesse fördern, dient (Visegrad Fund o.J.). In der Deklaration von Bratislava im Jahr 2011 bekräftigten die Visegrád-Staaten ihr Engagement für die Westbalkan-Region; die Unterstützung der Westbalkan-Staaten bei ihrer Integration in die EU und die NATO wird dort explizit als eines der gemeinsamen Ziele der Gruppe genannt (Visegrad Group 2011). Die

Kooperation der Visegrád-Staaten mit den Westbalkan-Staaten ist damit vielfältig und stellt einen Schwerpunkt der Staatengruppe dar; da die vier teilnehmenden Staaten eine Erweiterung am Westbalkan als eine ihrer außenpolitischen Prioritäten definieren, liegt die Zusammenarbeit in diesem Bereich nahe. Diese findet auf der politischen wie auf der sektoralen Ebene statt und beinhaltet auch die Förderung von Projekten zur Stabilisierung der Region.

Der österreichische Staatssekretär im Außenministerium, Reinhard Lopatka, kündigte im Oktober 2013 auf einem Treffen der AußenministerInnen der Visegrád-Staaten mit den AußenministerInnen der Westbalkan-Staaten in Ungarn an, dass Österreich den EU-Beitritt der Region zusammen mit den Visegrád-Staaten fördern möchte (Österreichisches Außenministerium 2013b). Österreich arbeitet mit der Gruppe im Rahmen der Visegrád Plus-Formel zusammen; die von Österreich initiierte Regionale Partnerschaft wandelte sich langsam in die Visegrád Plus-Gruppe, der neben den vier osteuropäischen Staaten Österreich und Slowenien angehören (Strážay 2012, 4). Die Regionale Partnerschaft verlor damit an Relevanz; sie war im Jahr 2001 von der österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner initiiert worden. Ziel der Initiative war es zunächst, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten insbesondere im Hinblick auf den baldigen EU-Beitritt der vier osteuropäischen Länder zu stärken. Nach dem EU-Beitritt wurden gemeinsame Ziele innerhalb der EU definiert, die man im Rahmen der EU umsetzen wollte; der EU-Beitritt der Westbalkan-Staaten gehörte dabei zu den Prioritäten der Kooperation (Oberger 2004, 117).

Neben der Visegrád- und der Visegrád Plus-Gruppe arbeiten die Unterstützerstaaten zudem im Rahmen der Zentral Europäischen Initiative (ZEI) zusammen. Die ZEI ist eine Regionalorganisation, der 18 Staaten des zentral- und osteuropäischen Raumes – darunter alle Westbalkan-Staaten bis auf den Kosovo – angehören. Sie wurde im Jahr 1989 von Österreich, Italien, Jugoslawien und Ungarn gegründet (Österreichisches Außenministerium o.J.). Ihre Ziele liegen heute insbesondere in der Unterstützung der

europäischen Integration ihrer Mitglieder, der Anpassung ihrer Mitgliedstaaten an europäische Standards und der Implementierung kleiner und mittelgroßer Projekte (Central European Initiative o.J.). Lopatka verwies im Oktober 2013 darauf, dass die EU-Perspektive der Westbalkan-Staaten im Mittelpunkt des österreichischen Vorsitzes der ZEI im Jahr 2014 steht (Österreichisches Außenministerium 2013b). Die Unterstützerstaaten der Westbalkan-Integration haben damit organisatorische Strukturen etabliert, in deren Rahmen sie auch das strategische Ziel der EU-Annäherung der Region gemeinsam anstreben. Diese Koalitionsbildungen dienen der Förderung eigener Interessen und stärken die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten.

Die Erweiterungspolitik wird damit stark von den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten bestimmt. Während eine erweiterungskritische Gruppe, die von Deutschland, Frankreich und den Niederlanden angeführt wurde, sich für eine strikte Reglementierung und Kontrolle der Erweiterungspolitik aussprach und der neue Erweiterungskonsens, der die Aufnahmefähigkeit, die Konditionalität und die Grenzen der Erweiterungen hervorhebt, klar ihre Handschrift trägt, setzte sich eine hartnäckige Unterstützerguppe innerhalb der EU – gebildet von Österreich, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn und in geringerem Maße Polen – für die Erweiterung am Westbalkan ein und versuchte, insbesondere im Rahmen gemeinsamer Organisationen und der Ratspräsidentschaften die Region zu unterstützen. Die Aushandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten fließen in die Gestaltung der Erweiterungspolitik ein und prägen den Politikbereich.

Nachdem nun die allgemeinen Grundlagen der Erweiterungspolitik am Westbalkan erörtert und einzelstaatliche Einflüsse auf die Grundsatzpapiere der Kommission, des Rates der EU und des Europäischen Rates untersucht wurden, erfolgt im nächsten Kapitel eine nähere Analyse der innerstaatlichen Faktoren, die zu den Erweiterungshaltungen der Mitgliedstaaten geführt haben. Diese Analyse muss – da eine systematische Untersuchung der innerstaatlichen Machtkonfigurationen in mittlerweile 28

Mitgliedstaaten den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde – kurz ausfallen; es werden daher nur einige mögliche Einflussfaktoren auf ihre Relevanz für die Haltungen insbesondere der drei bremsenden Staaten Deutschland, Frankreich und der Niederlande sowie der Unterstützerkoalition hin untersucht. Diese ergeben sich zunächst aus der Beobachtung, dass die nationalstaatlichen Bevölkerungen im Kontext der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum europäischen Verfassungsvertrag eine Aufwertung als Vetoakteure erhalten haben; zum zweiten ist eine gestärkte Rolle einiger nationalstaatlicher Parlamente, insbesondere des Deutschen Bundestages, in der Erweiterungspolitik zu konstatieren. Schließlich wird das Kernargument Schimmelfennigs, dass die geographische Nähe – die zu einer größeren geopolitischen Sensibilität sowie einer stärkeren wirtschaftlichen Verflechtung führt – eine Erweiterungsunterstützung zur Folge hat, auf seinen Wirklichkeitsgehalt hin überprüft. Die Einflussfaktoren sind hierbei ausschließlich innerstaatlicher Natur; dies folgt der Argumentation von Moravcsik, der die Erweiterungspositionen der Mitgliedstaaten primär als Folge innerstaatlicher Interessenkonfigurationen sieht. Der Fokus des liberalen Intergouvernementalismus auf ökonomische Faktoren wird allerdings einer Analyse, die andere Faktoren gleichberechtigt mit einbezieht, untergeordnet, da in der Erweiterungspolitik ökonomische Faktoren häufig nicht im Mittelpunkt der einzelstaatlichen Überlegungen stehen.

5 Die Erweiterungspositionen der Mitgliedstaaten – eine kurze Analyse einzelstaatlicher Einflussfaktoren

5.1 Die Bevölkerung als Vetoakteur

Im Zuge der Erweiterungsprozesse nach 2004 traten neue innenpolitische Akteure in den Vordergrund, die zunehmend Einfluss auf die Erweiterungspolitik der Mitgliedstaaten ausüben. Da die Mitgliedstaaten die wesentlichen Akteure in der Erweiterungspolitik sind – und ihre Haltungen stark von innenpolitischen Prozessen abhängig sind, wie im Rahmen dieser Arbeit zu zeigen ist –, können innenpolitische Akteure großen Einfluss auf Fort- und Rückschritte in der europäischen Erweiterungspolitik nehmen.

Ein zunehmend wichtiger Akteur ist hierbei die Bevölkerung der Mitgliedstaaten. In den europäischen Demokratien will, wie Moravcsik ausführt, jede Regierung wiedergewählt werden; hierfür ist eine Unterstützerkoalition notwendig, in der sich WählerInnen, Parteien, Interessengruppen und Bürokratien wiederfinden, die ihre Positionen über Institutionen und Repräsentationsmechanismen einbringen (Moravcsik 1993, 483). Moravcsik betont den unterschiedlich starken Einfluss verschiedener Gruppen; nicht jede Gruppe verfügt über dieselben Möglichkeiten, die Politik eines Staates zu beeinflussen. Kleine Gruppen mit homogenen Interessen sind hierbei, da sie besser mobilisieren und sich rascher auf gemeinsame Ziele und ein gemeinsames Vorgehen einigen können, im Vorteil gegenüber großen, unspezifischen Gruppen (Steinhilber 2012, 148; Moravcsik 1993, 484). Damit hat nicht eine Bevölkerung als Ganzes großen Einfluss auf die Erweiterungspolitik der Mitgliedstaaten, sondern zumeist beeinflussen nur bestimmte Gruppen mit klar umrissenen Interessen die politischen Haltungen. Allerdings merkt auch Moravcsik an, dass die PolitikerInnen aufgrund ihres Interesses am Machterhalt auf die Meinung der Wahlbevölkerung achten müssen; die höchsten Kosten, die mit weiteren Beitritten für die Mitgliedstaaten einhergehen, sind daher eher politischer als

ökonomischer Natur, ist die Erweiterung doch bei vielen Wählern ein unbeliebtes Thema (Moravcsik/Vachudova 2003, 48; 51-52). Der Einfluss der Wahlbevölkerung wurde insbesondere nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden manifest: Die Volksabstimmungen hatten – obwohl sie nicht die Erweiterung, sondern die vertragliche Grundlage der EU zum Gegenstand hatten – Konsequenzen für die Erweiterungspolitik insbesondere der beiden Staaten, aber auch der gesamten EU. Die Referenden ermöglichten eine Beteiligung großer Teile der Bevölkerung auch abseits von Wahlen und erhöhten damit die Relevanz der Mehrheitsmeinung für die Erweiterungspositionen einiger Mitgliedstaaten.

Im Mai und Juni 2005 erteilten die Bevölkerungen Frankreichs und der Niederlande dem Verfassungsvertrag der Europäischen Union, der als Nachfolgevertrag des Vertrags von Nizza erstmals die Schaffung einer europäischen Verfassung vorsah, eine klare Absage. 54,7 bzw. 61,6 Prozent der Franzosen und Niederländer stimmten gegen den Vertrag, die Wahlbeteiligung lag bei relativ hohen 69,3 bzw. 62,8 Prozent (Europäische Kommission 2005c, 3; 13; Europäische Kommission 2005d, 3; 11). Die Gründe für die Ablehnung des Vertrags wurden ausführlich diskutiert (vgl. etwa Ricard-Nihoul 2005; Duhamel 2005; Schild 2005; Harmsen 2005; Stefanova 2006; Lechner 2008); die Debatte soll an dieser Stelle daher nicht erneut wiedergegeben werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren zur Entscheidung der Bevölkerung beigetragen hat: So hatten die Unzufriedenheit mit den nationalen Regierungen, Globalisierungsängste, ein allgemeines Unbehagen vor einem Mehr an Europa sowie Ängste vor dem Verlust nationaler Identität, dem Abbau des Sozialstaats und dem Verlust von Arbeitsplätzen Einfluss auf die nationalen Entscheidungen.

Von Relevanz sind die Referenden vor allem deshalb, weil auch der Erweiterungspolitik die Schuld an der allgemeinen EU-Skepsis in Frankreich und den Niederlanden gegeben wurde; in beiden Ländern wurden die Osterweiterung, die damit

einhergehende Verlagerung von Arbeitsplätzen nach Osteuropa, die Arbeitsmigration aus osteuropäischen Ländern und ein möglicher EU-Beitritt der Türkei in den Referendumskampagnen von Oppositionsparteien thematisiert. Allerdings sind sich die meisten Beobachter einig, dass die Erweiterung selbst nur ein Randmotiv für die Ablehnung des Verfassungsvertrages war (vgl. etwa Schild 2005, 198; Harmsen 2005, 5-6; Stefanova 2006, 252). In der Eurobarometer-Umfrage zum Ergebnis des Referendums gaben nur drei Prozent der Franzosen und sechs Prozent der Niederländer an, aufgrund ihrer Opposition gegenüber einer weiteren Erweiterung mit „Nein“ gestimmt zu haben. Auch ein Unbehagen gegenüber einem möglichen EU-Beitritt der Türkei spielte nur für sechs Prozent der Franzosen und drei Prozent der Niederländer eine Rolle (Europäische Kommission 2005c, 17; 2005d, 15). Allerdings gibt es auch Hinweise, dass die Erweiterungspolitik – insbesondere im Hinblick auf die erst im Mai 2004 abgeschlossene fünfte Erweiterungsrunde und Ängste vor weiteren Beitritten – eine wesentliche Rolle für die Entscheidungen der Bevölkerung gespielt hat. Blockmans etwa verweist auf Umfragen am Tag des Referendums, in denen eine Mehrheit der Franzosen einen möglichen EU-Beitritt der Türkei als Grund für ihre ablehnende Entscheidung angab; auch 41 Prozent der Niederländer sahen in ihrer Opposition zur Erweiterungspolitik einen Grund für ihr „Nein“ zum Verfassungsvertrag (Blockmans 2007, 293). Die Gründe hinter den ablehnenden Referenden werden dabei durchaus kontrovers diskutiert; die Erweiterungspolitik als wichtiger Politikbereich der EU prägt die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der europäischen Politik und fließt damit zwangsläufig auch in Urteile und Bewertungen der EU mit ein.

Ob die Entscheidung nun in der Tat auch eine Reaktion auf vergangene und zukünftige Erweiterungen war – die Referenden hatten unweigerlich Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik, auch am Westbalkan. Stefanova argumentiert, dass die politischen Eliten insbesondere Frankreichs und der Niederlande, aber auch anderer Mitgliedstaaten versuchten, auf Ängste der Öffentlichkeit, die mit der EU-Verfassung in Zusammenhang standen, im Kontext der Erweiterungspolitik zu antworten. Die französische Regierung trat

für eine Reflexionspause der EU ein; sie stellte eine expansive Erweiterungspolitik der EU offen in Frage (Stefanova 2006, 254). Andere Regierungen zogen abweichende Schlüsse aus den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden: Großbritannien setzte sich für eine Fortführung der Erweiterung und eine Einlösung der Verpflichtungen gegenüber der Türkei, Kroatien und anderen Staaten, die auf eine Zukunft als Mitglied der EU hofften, ein, plädierte aber für eine umfassende Reform der EU (Blair 23.06.2005). Einige Staaten knüpften zukünftige Erweiterungen nun an die öffentliche Zustimmung der Bevölkerung, etwa im Wege von Referenden. Stefanova sieht hier eine Logik negativer Spillover wirksam werden: Das Scheitern des Verfassungsvertrages wurde im politischen Diskurs mit der Erweiterungspolitik verknüpft, obwohl die Erweiterungspolitik nur eine marginale Rolle für das „Nein“ der Franzosen und Niederländer spielte. Die ablehnenden Referenden hatten damit großen Einfluss auf die Erweiterungspolitik der EU (Stefanova 2006, 253-254). Der Rückgriff auf die Mehrheitsmeinung im eigenen Land diente zugleich der Stärkung der eigenen Verhandlungsposition, ermöglichte er es den Staaten doch, Erweiterungsschritte mit Verweis auf die erweiterungskritische Bevölkerung abzulehnen. Die mitgliedstaatlichen Debatten insbesondere in Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, die im ersten Kapitel dieser Studie einer näheren Analyse unterzogen wurden, beziehen sich immer wieder auf die Bevölkerung als wichtigen Akteur in der Erweiterungspolitik, der in den Referenden auch seine Erweiterungsskepsis zum Ausdruck gebracht hatte.

Die Niederlage des europäischen Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden befeuerte die Angst einiger PolitikerInnen und ExpertInnen, die europäischen Mitgliedstaaten könnten nun auch die Erweiterungspolitik am Westbalkan in Frage stellen. Der ehemalige deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker sowie die früheren Premierminister Italiens, Schwedens und Belgiens Giuliano Amato, Carl Bildt und Jean-Luc Dehaene richteten im Juni 2005 als Mitglieder der Internationalen Balkankommission einen offenen Brief in der französischen Tageszeitung „Le Monde“ an die europäischen Mitgliedstaaten, in dem sie dazu aufriefen, die Westbalkan-Staaten nicht

zu vergessen: „Dirigeants européens, les Balkans vous attendent!“. Darin rufen sie angesichts der gescheiterten Verfassungsreferenden die Erklärung von Thessaloniki in Erinnerung und fordern zu einer starken und glaubwürdigen Mitteilung der Staats- und RegierungschefInnen an die Bevölkerung am Westbalkan auf, in der bekräftigt wird, dass, wer den eingeschlagenen Weg der Reformen, der Aussöhnung und der Wiedereingliederung weitergeht, weiterhin Teil der EU werden kann. Die vier Verfasser gestehen den Staats- und RegierungschefInnen zwar zu, dass es nicht einfach ist, die öffentliche Meinung von der Notwendigkeit der Erweiterung zu überzeugen – zugleich bezeichnen sie die Erweiterung als einzigen Ausweg aus dem eingefahrenen Status Quo und schließen mit dem dramatischen Appell: „L’Europe peut survivre à la crise de la Constitution. Elle ne survivra pas à un nouveau Srebrenica“ (Bildt/Amato/Dehaene/Weizsäcker 23.06.2005).

Die französische Regierung hatte bereits vor dem Referendum die französische Bevölkerung zum relevanten Vetoakteur in der Erweiterungspolitik erhoben: Im Frühjahr 2005 erließ das französische Parlament ein Gesetz, das jeden weiteren Beitritt eines Staates zur EU einem Referendum unterwirft (Conseil Constitutionnel 2005, Article 2). Nach einer Verfassungsreform im Jahr 2008 gilt diese Bestimmung allerdings nur für jene Beitritte, die aus einer intergouvernementalen Konferenz hervorgehen, deren Einberufung der Europäische Rat vor dem 1. Juli 2004 beschlossen hat (Conseil Constitutionnel 2008, Article 47) – damit ist eine Anwendung auf den Beitritt Kroatiens ausgeschlossen. Zudem kann ein Referendum nun umgangen werden, wenn beide Kammern des französischen Parlaments mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit den Präsidenten dazu aufrufen, eine parlamentarische Abstimmung statt eines Referendums anzusetzen (Conseil Constitutionnel 2008, Article 44). Das Gesetz gilt vor allem als Reaktion des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac auf das große Unbehagen der französischen Bevölkerung gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei (vgl. etwa Stahl 2010, 51). Die zeitliche Nähe zu Beschlüssen der EU zum Beitritt der Türkei ist augenscheinlich: Im Dezember 2004 hatte der Europäische Rat beschlossen, dass mit der Türkei – vorausgesetzt,

das Land setzt den Weg der Reformen fort und erfüllt einige Auflagen – am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen begonnen werden sollten; aus diesem Grund wurden die Kommission sowie der Rat dazu aufgerufen, einen Verhandlungsrahmen zu entwerfen und zu beschließen (Europäischer Rat 2004, 4-6). Zugleich wollte Chirac sich mit dem im Herbst 2004 an seine WählerInnen gegebenen Versprechen, dass ein Referendum über den EU-Beitritt separat abgehalten werden würde, die Zustimmung zum Verfassungsvertrag sichern (EUobserver.com 13.12.2005). Die Möglichkeit, Beitritte im Wege negativer Referenden abzulehnen, erhöhte den Einfluss der öffentlichen Meinung auf die französische Erweiterungsposition. Die Bevölkerung, die normalerweise nur dann als relevanter Akteur in der Erweiterungspolitik fungiert, wenn Wahlen bevorstehen, erhält damit ein Mitspracherecht in der Erweiterungspolitik; dies verpflichtet die französische Bevölkerung, die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung bereits in den Beitrittsprozessen mitzudenken und mögliche erweiterungskritische Haltungen zu adressieren.

Die Reaktionen der französischen Regierung auf das Ergebnis des Referendums ließen schließlich kaum einen Zweifel daran, dass zumindest teilweise auch der Erweiterungspolitik Schuld am für die französische Regierung negativen Referendum gegeben wurde. Im Juni 2005, zur Eröffnung des Gipfels des Europäischen Rates in Brüssel, warf der französische Staatspräsident Jacques Chirac die Frage der Fortführung der Erweiterungspolitik auf, ohne über Institutionen zu verfügen, die das effektive Funktionieren einer erweiterten EU gewährleisten. Der Verfassungsvertrag sei als unabdingbare Antwort, um ein gutes Funktionieren einer erweiterten EU zu gewährleisten, konzipiert worden. Chirac forderte zudem einen Sondergipfel, um eine Grundsatzdebatte über die Zukunft der EU und der Mitgliedstaaten zu führen; die Debatte sollte in Anerkennung der Verpflichtungen der EU, zugleich aber auch in der Sorge um den Zusammenhalt der EU geführt werden. Der Europäische Rat müsse beschließen, dass eine Reflexionsphase eingeleitet wird, um die BürgerInnen mit dem europäischen Projekt zu versöhnen und die Lücke zwischen Europa und seinen Völkern zu füllen (Le Nouvel Observateur, 17.06.2005). Im September 2005 hielt der Vorsitzende der Regierungspartei

UMP, Nicolas Sarkozy, eine Rede auf einem Parteitag der UMP zur Zukunft Europas. Der Parteitag war anlässlich des negativen Referendums angesetzt worden. Sarkozy betonte, dass das „Nein“ der Franzosen nicht der europäischen Idee, sondern der EU in ihrem momentanen Zustand galt. Obwohl die UMP für ein „Ja“ geworben hätte, dürfe sie nicht die Augen vor den Schwächen der EU verschließen – dazu zählte er auch eine EU, die sich erweitert hatte, bevor ihre Institutionen reformiert wurden. Alle, die über Europa nachdenken – auch die Bevölkerung Frankreichs – würden die vergangenen Erweiterungen, die ohne eine Reform der Institutionen durchgeführt wurden, als ein Hauptproblem identifizieren. Daher sei es notwendig, keine neuen Beitritte zu erlauben, solange nicht zuerst die europäischen Institutionen reformiert wurden (Sarkozy 2005, 1; 6).

Der französische Außenminister Philippe Douste-Blazy plädierte im Dezember 2005 für eine Debatte über die Außengrenzen der EU, die Probleme, Bedingungen und die Finanzierung künftiger Erweiterungen, bevor die Beitritte neuer Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden. Diese Debatte sollte Anfang 2006, während der österreichischen Ratspräsidentschaft, stattfinden (Docquier 13.12.2005). Douste-Blazy deutete zudem an, dass die negativen Referenden ein Grund für die erweiterungskritischen Positionen der niederländischen und französischen Regierungen sind, indem er anmerkte, dass die französische und die niederländische Bevölkerung sie zur Zurückhaltung angehalten hatten (EUobserver.com 13.12.2005). Im März 2006 trat Sarkozy dafür ein, dass Europa – bevor es die institutionelle Krise überwinden kann – zuerst politische Antworten auf wichtige Fragen geben müsse; so müsse sich die EU über ihre Grenzen klarwerden, eine EU ohne Grenzen würde zu einer Teilmenge der UNO werden. Zudem sollte sie das Konzept der privilegierten Partnerschaft näher definieren und als Alternative zum EU-Beitritt positionieren (Kubosova 31.03.2006). In Frankreich hatte das negative Verfassungsreferendum damit handfeste Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik: Neue Beitritte wurde zunehmend skeptisch gesehen, und die Verabschiedung eines Nachfolgevertrages wurde als Bedingung für Erweiterungen definiert. Zudem wurde eine grundsätzliche Debatte über die Erweiterungspolitik

gefordert. Diese Forderungen spiegelten sich, wie im ersten Kapitel dieser Arbeit bereits aufgezeigt wurde, schließlich in einer Weiterentwicklung des Politikbereiches wider, die eine Betonung der Grenzen, striktere Regeln und eine Aufwertung der Aufnahmefähigkeit mit sich brachte.

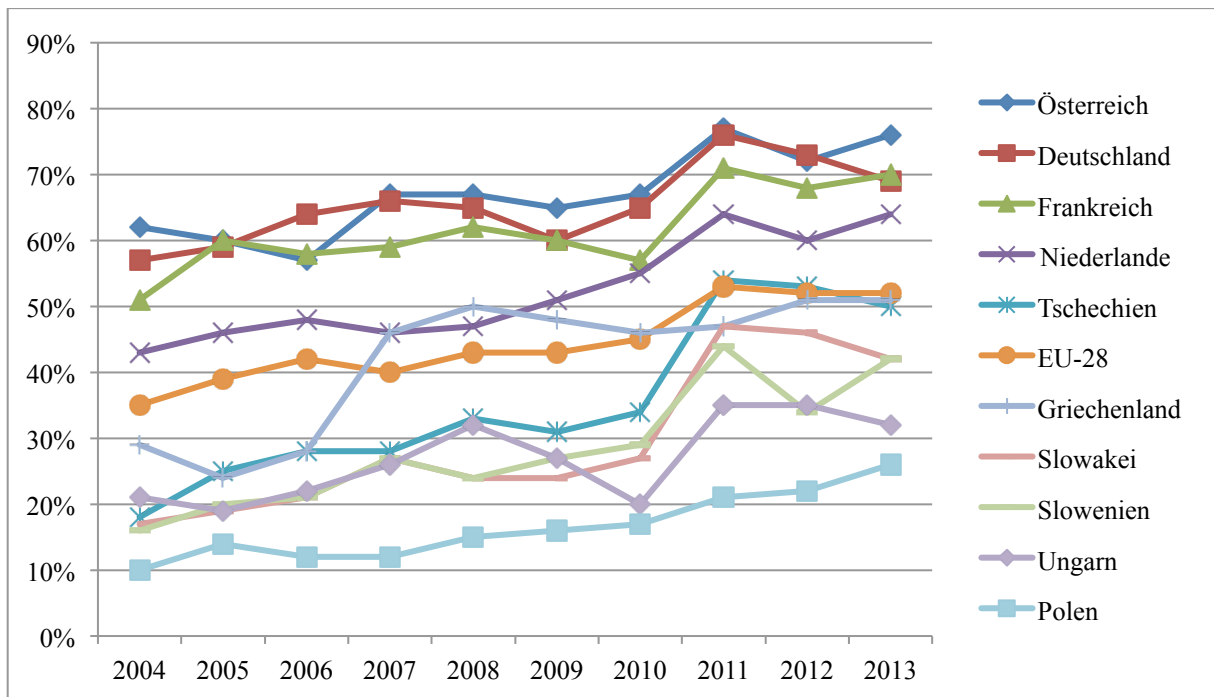
Auch in den Niederlanden war die Erweiterungspolitik ein, wenn auch weniger großes, Thema in der Nachbetrachtung des Referendums. In einer Stellungnahme am Abend des Referendums führte Premierminister Jan Balkenende das Ergebnis zunächst vor allem auf die Sorgen der niederländischen WählerInnen vor dem Verlust an Souveränität, den raschen Wandel, in den sich die Bürger nicht involviert fühlten, und den finanziellen Beitrag der Niederlande zurück (Balkenende 01.06.2005). In einem Zeitungskommentar brachte Balkenende die Erweiterungspolitik in die Debatte mit ein: Er erklärte, dass das starke Wachstum der EU innerhalb relativ kurzer Zeit – das es ermöglicht hatte, Wohlstand und Stabilität auch an neue Mitgliedstaaten weiterzugeben – zu einer stärkeren Diversität geführt und damit das Gefühl der BürgerInnen, zu einem größeren Ganzen zu gehören, geschwächt hätte (Balkenende 20.07.2005). Das Grundsatzpapier der niederländischen Regierungspartei, das diese im März 2006 vorlegte, wurde bereits im ersten Kapitel angesprochen; die Partei forderte darin nicht nur ein Ende der Erweiterungen, sondern auch die Verpflichtung der Niederlande, jeden weiteren Beitritt einem Referendum zu unterwerfen (NRC Handelsblad 09.03.2006). Der Vorschlag, weitere Beitritte im Rahmen von Referenden von der Bevölkerung absegnen zu lassen, schloss direkt an das französische Referendumsgesetz an und ließ befürchten, dass auch die niederländische Bevölkerung in Zukunft eine unmittelbar bremsende Rolle in der Erweiterungspolitik spielen könnte; bis heute wurde diese Ankündigung allerdings nicht umgesetzt. Die Forderung der CDA nach einer Befragung der Bevölkerung ließ jedenfalls den Wunsch der niederländischen Politik erkennen, die erweiterungskritische Bevölkerung stärker an der Erweiterungspolitik zu beteiligen.

Im April 2006 hielt das niederländische Parlament eine Debatte über die EU-Erweiterung, um auf die zunehmende Erweiterungsskepsis der niederländischen Bürger zu reagieren (Beunderman 11.04.2006). Die im Mai 2006 präsentierte Position der Regierung zur Zukunft der EU schließlich basierte auf öffentlichen Meinungsumfragen und ExpertInnenratschlägen und schloss damit die öffentliche Meinung explizit mit ein. Grundlage war unter anderem eine Internetumfrage, an der sich etwa 100.000 niederländische BürgerInnen beteiligten; in der Position wurden unter anderem strengere Schutzklauseln in den Beitrittsverhandlungen und eine explizite Adressierung der politischen Beitrittskriterien gefordert (Beunderman 22.05.2006). In einem Kommentar zum Zustand der EU, den der Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten, Frans Timmermans, im Dezember 2007 im Vorfeld des Europäischen Rates an das niederländische Parlament richtete, wird das negative Referendum deutlich mit der Erweiterungspolitik verknüpft. Für Timmermans hat sich der Charakter der EU durch die Erweiterungen verändert; die BürgerInnen hätten nicht das Gefühl, am Erweiterungsprozess beteiligt zu sein. Das Referendum zeige auf, dass es eine Lücke zwischen der Welt der Politik und der Welt der BürgerInnen gebe; eine zentrale Rolle für das Ergebnis spielte, dass viele Bürger nicht damit einverstanden waren, in welche Richtung sich die EU entwickelte, die Sorgen und Wünsche der Bevölkerung wurden nicht berücksichtigt. Die Kommunikation mit der Bevölkerung müsse daher verbessert werden (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2007b). Die Äußerungen der niederländischen Regierung lassen damit, wie auch die Äußerungen der französischen Regierung, auf einen Einfluss der Verfassungsreferenden auf die Erweiterungspositionen der Staaten schließen. Die Bevölkerung, die zur Wiederwahl benötigt wird, erhielt mit dem Referendum Gelegenheit, ihren Unmut über die EU-Politik zu äußern; dieser Unmut wurde von den nationalen Regierungen auch im Kontext der Erweiterungspolitik adressiert. Die französische Verfassungsänderung schließlich, die zukünftige Beitritte Referenden unterwirft, erhöht den Einfluss der öffentlichen Meinung auf die nationalstaatliche Erweiterungsposition weiter.

Die insbesondere nach den Referenden zunehmende Bedeutung der Bevölkerung in der Erweiterungspolitik wird schließlich auch in der Erweiterungsstrategie der Europäischen Kommission des Jahres 2006 deutlich, die dem neuen Erweiterungskonsens zugrunde liegt: Die Kommunikation mit den europäischen BürgerInnen über Erweiterungen bildet die dritte Säule der Integrationsfähigkeit der EU. Die Kommission streicht hervor, dass es, um die Unterstützung der BürgerInnen und die demokratische Legitimität zu gewährleisten, notwendig ist, mit den BürgerInnen zu kommunizieren und sie besser auf künftige Erweiterungen vorzubereiten (Europäische Kommission 2006d, 26). Die Information der Bevölkerung über den Erweiterungsprozess stellt einen wichtigen Bestandteil der nachfolgenden Erweiterungsstrategien der Kommission dar und wurde auch vom Rat der EU sowie vom Europäischen Rat wiederholt hervorgehoben. Die Kommunikation mit der europäischen Öffentlichkeit bildet damit erstmals explizit eine Grundlage der europäischen Erweiterungspolitik; dies zeigt auf, dass die öffentliche Meinung im europäischen Kontext eine Aufwertung erfährt und zunehmend zum relevanten Vetofaktor wird.

Wenn die Bevölkerung an Einfluss auf die Erweiterungspolitik gewinnt, bedeutet dies insbesondere neue Grenzen, Verschärfungen und strikte Regeln der Erweiterungspolitik, denn in der EU gibt es eine Bevölkerungsmehrheit gegen weitere Beitritte, wie die folgende Grafik illustriert:

Abbildung 1: Prozentualer Anteil der BürgerInnen ausgewählter Mitgliedstaaten, die neue Beitritte ablehnen, an der gesamten Bevölkerung



Quelle: Eurobarometer Autumn 2004 -2013 – Europäische Kommission 2013e, 64.

Die Grafik zeigt den prozentualen Anteil der BürgerInnen ausgewählter Mitgliedstaaten, die sich im Rahmen der jährlich stattfindenden Eurobarometer-Umfrage jeweils im Herbst gegen weitere Erweiterungen aussprechen, an der Gesamtzahl der befragten BürgerInnen. Als Startpunkt wurde der Herbst 2004 gewählt, da es sich um die erste Umfrage nach der fünften Erweiterungsrunde handelte; damit standen erstmals die Einstellungen gegenüber den Beitritten der Türkei sowie der Westbalkan-Staaten im Vordergrund. In die Grafik wurden nur jene Staaten aufgenommen, die auch im Rahmen dieser Arbeit näher behandelt werden; die orange Linie zeigt den EU-Schnitt der 27, seit letztem Jahr 28 Mitgliedstaaten auf. Klar ersichtlich ist, dass die Erweiterungskepsis der europäischen Bevölkerung steigt; sprachen sich im Jahr 2004 noch 35 Prozent der BürgerInnen gegen Erweiterungen aus, waren es 2013 bereits 52 Prozent. Die ErweiterungsgegnerInnen sind damit in der Mehrheit; eine Aufwertung der Bevölkerung durch Referenden und den stetigen Blick der nationalstaatlichen Regierungen auf Meinungsumfragen ist aus Sicht der beitrtrittswilligen Westbalkan-Staaten daher eher kritisch zu sehen. Interessant ist auch ein näherer Blick auf die einzelnen Staaten: So fällt die

Ablehnung in Österreich am größten aus; im Herbst 2013 sprachen sich hier 76 Prozent der befragten BürgerInnen gegen Erweiterungen aus. Auch die Einstellungen gegenüber bestimmten Beitrittsländern werden regelmäßig im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen, zuletzt im Herbst 2010, abgefragt. Besonders unpopulär ist in Österreich ein Beitritt der Türkei – mit 91 Prozent der Befragten setzt sich auch hier Österreich an die Spitze. Aber auch die Beitritte der Westbalkan-Staaten stoßen auf wenig Unterstützung in der Bevölkerung: So stellen sich jeweils 74 Prozent der ÖsterreicherInnen gegen einen EU-Beitritt Bosnien und Herzegowinas und Montenegros, 77 Prozent sind gegen die Mitgliedschaft Serbiens, 78 Prozent befürworten einen EU-Beitritt Mazedoniens nicht, und 85 Prozent lehnen den Beitritt Albaniens ab; nur Kroatien erhält mit einer Unterstützung von 49 Prozent mehr Zustimmung als Ablehnung (Europäische Kommission 2011a, 82-89). Die Zahlen zeigen auf, dass die erweiterungsfreundliche Haltung der österreichischen Regierung – die sich nicht auf die Türkei, sondern nur auf die Westbalkan-Staaten bezieht – nicht mit einer erweiterungsfreundlichen Einstellung der österreichischen Bevölkerung korreliert.

In den drei bremsenden Staaten, die im Rahmen dieser Untersuchung identifiziert wurden, stellen sich ebenfalls klare Mehrheiten gegen Erweiterungen: 70 Prozent der Befragten in Frankreich, 69 Prozent der Befragten in Deutschland und 64 Prozent der Befragten in den Niederlanden lehnten Erweiterungen im Herbst 2013 ab. Gemeinsam mit Österreich bilden die drei Staaten damit die Spitzengruppe der eine Erweiterung ablehnenden Bevölkerungen. In den mittel- und osteuropäischen Staaten, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind und die sich für die Integration der Westbalkan-Staaten engagieren, fällt die Ablehnung geringer aus: So lehnten 42 Prozent der SlowakInnen, 42 Prozent der SlowenInnen, 32 Prozent der UngarInnen, 50 Prozent der TschechInnen und nur 26 Prozent der PolInnen im Herbst 2013 weitere Beitritte ab. Hier ist ein klares Ost-West-Gefälle zu beobachten, das auch – mit der Ausnahme Österreichs – mit der Erweiterungsunterstützung der Staaten korreliert: In den Staaten Deutschland, Frankreich und den Niederlanden zeigen sich besonders viele BürgerInnen skeptisch

gegenüber Erweiterungen; diese Staaten sind es auch, die sich wiederholt für striktere Regeln und Grenzen der Erweiterungspolitik eingesetzt haben. In den mittel- und osteuropäischen Staaten Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Polen finden sich, mit Ausnahme Tschechiens, Mehrheiten für die Erweiterungspolitik. Österreich allerdings fällt als Unterstützerstaat aus dem Rahmen.

Auch in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden lehnten im Herbst 2010 mit 66, 78 und 62 Prozent viele BürgerInnen einen EU-Beitritt der Türkei ab. In den drei Ländern fällt die Ablehnung einer EU-Mitgliedschaft der Westbalkan-Staaten allerdings geringer aus in Österreich; insbesondere deutsche BürgerInnen lehnen Beitritte der Westbalkan-Staaten ab, während die Ablehnung der Bevölkerung Frankreichs und der Niederlande meist nur knapp die 50-Prozent-Hürde übersteigt. In Deutschland und den Niederlanden hätte Kroatien als einziges Westbalkan-Land eine Mehrheit der Bevölkerung auf seiner Seite, während in Frankreich etwas mehr BürgerInnen gegen als für einen EU-Beitritt Kroatiens votieren. Das Bild in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist ein durchaus differenziertes, mit starken Mehrheiten in allen fünf Staaten für einen EU-Beitritt Kroatiens und geringer ausfallenden Mehrheiten für die meisten anderen Westbalkan-Staaten. So votieren etwa Mehrheiten der Befragten in Polen, Slowenien und Ungarn für einen EU-Beitritt Serbiens, während es in Tschechien und der Slowakei ablehnende Mehrheiten gibt. Einen EU-Beitritt Montenegros und Mazedoniens befürworten Mehrheiten in allen fünf Staaten außer Tschechien; die EU-Mitgliedschaft der Türkei wiederum wird von den meisten Befragten in den fünf zentral- und osteuropäischen Mitgliedstaaten knapp abgelehnt, nur in Ungarn findet sich eine absolute Mehrheit für einen Beitritt der Türkei, und in Slowenien sind mit 48 Prozent mehr BürgerInnen für als gegen die Mitgliedschaft des Landes (Europäische Kommission 2011a, 82-89). Ein EU-Beitritt der Westbalkan-Staaten wird in der europäischen Bevölkerung durchaus kontrovers gesehen, bis auf Kroatien müssten die meisten Staaten – würde im Rahmen von Referenden über ihre Beitritte entschieden – mit einem für sie negativen Ergebnis rechnen.

Eine kurze Untersuchung der Einstellungen der Bevölkerungen ausgewählter Länder zeigt auf, dass eine Aufwertung der europäischen BürgerInnen als Vetoakteure die Erweiterungspolitik wohl stark bremsen würde, bilden die GegnerInnen der Erweiterungspolitik doch mittlerweile die Mehrheit. Interessant ist zudem, dass die negativen Einstellungen einer großen Mehrheit der BürgerInnen in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden mit erweiterungskritischen Haltungen der politischen Eliten korrelieren; betrachtet man die Aussagen der französischen und niederländischen PolitikerInnen, die nach den negativen Verfassungsreferenden wiederholt auf die Bevölkerung als Grund für ihre Zurückhaltung in der Erweiterungspolitik verwiesen haben, erscheint ein Zusammenhang naheliegend. Die PolitikerInnen, die auf die Bevölkerung angewiesen sind, um wiedergewählt zu werden, müssen ihre Meinungen auf der europäischen Ebene mitdenken; obwohl Moravcsik insbesondere homogenen, kleineren und besser organisierten Gruppen großen Einfluss auf die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten zuweist, erhält die Gesamtheit der Bevölkerung – zumindest jener Teil, der sich an Referenden und Befragungen beteiligt und damit seinen politischen Willen artikuliert – im Wege neuer, verpflichtender Erweiterungsreferenden sowie der zunehmenden Bedeutung von Meinungsumfragen für die Politik ein gewisses Mitspracherecht. Auch in Deutschland scheint die kritische öffentliche Meinung einen Einfluss auf die Erweiterungsposition der Regierung zu haben, stand diese doch bis 2004 stets hinter raschen Erweiterungen; der Wandel der deutschen Regierungsposition könnte damit auch mit einer zunehmend erweiterungskritischen Öffentlichkeit zusammenhängen. Die österreichische Erweiterungsposition korreliert wiederum nur bedingt mit der Einstellung der österreichischen Bevölkerung; während das starke österreichische Votum gegen einen EU-Beitritt der Türkei von der Regierung auch auf der europäischen Ebene vertreten wird, setzt sich die Politik trotz ablehnender Mehrheiten für die Erweiterungsprozesse am Westbalkan ein. Die BürgerInnen der erweiterungsfreundlichen osteuropäischen Staaten sprechen sich mehrheitlich für weitere Beitritte aus. Zugleich wurde auf der europäischen Ebene erkannt, dass die öffentliche Meinung für die Erweiterungspolitik von Bedeutung ist; dies verdeutlicht etwa die dritte Säule des Erweiterungskonsenses, die die notwendige

Information der Bevölkerung in den Vordergrund stellt. Damit kann eine Regierung, die eine starke erweiterungskritische Öffentlichkeit hinter sich weiß, ihre eigene, erweiterungsskeptische Position verbessern: Die Mehrheitsmeinung bietet die Möglichkeit, striktere Regeln zu rechtfertigen und die einzelstaatliche Verhandlungsposition gegenüber Staaten, die eine offenere Erweiterungspolitik befürworten, zu stärken. Im folgenden Abschnitt erfolgt eine Untersuchung des Einflusses eines weiteren wichtigen Vetoakteurs, der nationalen Parlamente.

5.2 Die Rolle nationaler Legislativen

Moravcsik beobachtet, dass auf der europäischen Ebene die nationalen Exekutiven gegenüber den Legislativen gestärkt werden: Da es die Regierungen sind, die an den Verhandlungen auf der europäischen Ebene in den intergouvernementalen Gremien teilnehmen, verfügen sie über einen Informations- und Machtvorsprung gegenüber den nationalen Parlamenten. Diese Machtverschiebungen schaffen zusätzliche Anreize für nationalstaatliche Regierungen, an Kooperationsformen auf der internationalen Ebene mitzuwirken (Moravcsik 1994, 1-2; 5-7). Alle wesentlichen Entscheidungen werden im Rat der EU oder im Europäischen Rat getroffen, in denen RegierungsvertreterInnen der Nationalstaaten sitzen; die nationalen Parlamente sind nicht direkt daran beteiligt. Die Regierungen übernehmen auf der europäischen Ebene legislative Funktionen. Die Mitwirkung der Parlamente wird schließlich durch verschiedene Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene gesichert; die Beteiligungsrechte der Parlamente sind in den Mitgliedstaaten dabei sehr unterschiedlich geregelt und reichen vom Recht, über Entscheidungen unterrichtet zu werden, über die Mitwirkung der Europaausschüsse der nationalen Parlamente bis hin zu Debatten und verpflichtenden Abstimmungen.

Der Vertrag von Lissabon stärkte die Beteiligungsrechte auf der europäischen Ebene: So räumte er den nationalen Parlamenten das ausdrückliche Recht ein, die

Dokumente der Kommission, die der Beratung dienen, sowie das jährliche Rechtsetzungsprogramm direkt zu erhalten (Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Art. 1). Zudem werden ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten, darunter auch die Vorschläge der Kommission oder die Initiativen der Mitgliedstaaten, sofort übermittelt (Art. 2). Auch die Übermittlung der Tagesordnungen des Rates und der Resultate der Tagungen ist vorgesehen (Art. 5). Erstmals wurde damit eine umfassende Unterrichtung der nationalen Parlamente über die EU-Politik in einem europäischen Vertrag verankert.

Die einzelstaatlichen Gesetze sehen teilweise weitreichende Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente vor, die damit zu Vetoakteuren auch in der Erweiterungspolitik werden. Als Folge des Urteils des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in dem das Gericht zusätzliche Beteiligungsrechte für den Deutschen Bundestag in der EU-Politik der Bundesregierung einforderte (Deutsches Bundesverfassungsgericht 2009), wurde in Deutschland das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) reformiert. Es sieht nun eine Beteiligung des Deutschen Bundestages auch in der europäischen Erweiterungspolitik vor. So heißt es in § 10, dass die Regierung, bevor sie im Rat der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zustimmt, ein „... Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen“ muss (§ 9 EUZBBG). Ferner ist der Bundestag über „... Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung von Beitritten zur Europäischen Union...“ zu unterrichten und kann eine Stellungnahme abgeben (§ 5, 9 EUZBBG). Die Regierung kann sich zwar auch dazu entscheiden, ihre Entscheidung nicht an der parlamentarischen Stellungnahme zu orientieren – allerdings muss sie Entscheidungen, bei denen von der Stellungnahme abgewichen wurde, begründen; auf Antrag eines Viertels der Abgeordneten muss diese Begründung im Plenum des Bundestags erfolgen (§ 8 EUZBBG). Damit erhielt der Bundestag Mitspracherechte, die

über die Rechte vieler nationaler Parlamente auf der EU-Ebene hinausgehen. Diese Rechte nutzte er in der Vergangenheit auch in der Erweiterungspolitik.

Ein Beispiel für eine Stellungnahme des Bundestages ist die Stellungnahme der Regierungsfractionen zum Beitrittsantrag Montenegros und zur Empfehlung der EU-Kommission, die der Bundestag im November 2011 beschloss. Darin spricht sich der Deutsche Bundestag für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen aus – vorausgesetzt, es wird ein Rahmen geschaffen, der eine nachhaltige Umsetzung der Reformen garantiert. Allerdings konstatiert der Deutsche Bundestag zugleich – obwohl er die gemachten Fortschritte anerkennt –, dass der Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zu optimistisch ist. Das Parlament verweist hier etwa auf die Funktionsweise des Parlaments, den Bereich Menschen- und Minderheitenrechte oder den Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität (Deutscher Bundestag 2011, 2). Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei der Festlegung des Verhandlungsrahmens auf eine Fortsetzung und Umsetzung der Reformen zu achten, ein klarer Zusammenhang zwischen der Öffnung und Schließung von Kapiteln und den Kriterien ist für das Parlament notwendig. Zudem soll die Regierung dafür eintreten, dass Montenegro Verbesserungen erreicht, um die Kriterien zu erfüllen, und für eine frühe und bis zum Verhandlungsende andauernde Öffnung der Verhandlungskapitel Judikative und Grundrechte sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit sorgen. Wichtig ist für den Deutschen Bundestag zudem, dass die Regierung darauf achtet, dass möglichst wenige Übergangsregelungen und Ausnahmen bei der Übernahme des Gemeinschaftsrechts eingeräumt werden, dass das Land die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts einhält und alle Beitrittskriterien vollständig erfüllt, bevor es beitrete. Ein Beitrittsdatum sollte erst bei Verhandlungsende festgelegt werden. Schließlich soll die Regierung den Deutschen Bundestag regelmäßig über die Verhandlungen informieren (Deutscher Bundestag 2011, 3-4). Der Deutsche Bundestag legte damit strikte Grenzen fest, innerhalb derer die deutsche Regierung Fortschritten im Erweiterungsprozess zustimmen darf. Zwar kann die Regierung, wie bereits ausgeführt wurde, der Stellungnahme nicht nachkommen; sie muss dies allerdings, bei Antrag eines

Viertels der Abgeordneten sogar im Plenum, begründen, und ist dazu aufgerufen, ein Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Damit kann der Bundestag als ein zunehmend aktiver, mächtiger und erweiterungskeptischer Einfluss auf das Verhalten der Bundesregierung in Verhandlungen auf der europäischen Ebene gesehen werden.

Im Falle Albaniens konnte der Rat die Kommission zur Übermittlung ihrer Meinung zum albanischen Beitrittsantrag erst auffordern, als die deutsche Regierung den Bundestag in der Sache konsultiert hatte. Erst nach einer positiven Stellungnahme des Bundestages konnte der Rat den nächsten Schritt im Erweiterungsprozess mit Albanien setzen (Hillion 2011, 206; 2010). Hier kam dem Bundestag bereits relativ früh eine gewichtige Rolle zu, die zu einer Verzögerung des albanischen Erweiterungsprozesses führte.

Auch andere Mitgliedstaaten sehen Beteiligungsrechte ihrer Parlamente an der Erweiterungspolitik vor. So stimmte das niederländische Parlament im Dezember 2013 gegen einen Vorschlag der niederländischen Regierung, Albanien den Kandidatenstatus zu verleihen; die Entscheidung des Parlaments verpflichtete die niederländische Regierung, den Vorschlag der Europäischen Kommission zurückzuweisen. Die niederländische Regierungskoalition war über den Vorschlag gespalten: Während die liberale Partei des Premierministers Mark Rutte dagegen stimmte, stimmte der sozialdemokratische Koalitionspartner dafür. Eigentlich war erwartet worden, dass der Europäische Rat dem Land wenige Tage später in Brüssel den Kandidatenstatus verleiht (EurActiv.com 13.12.2013); die Kommission hatte die Verleihung des Kandidatenstatus empfohlen. Erweiterungskommissar Štefan Füle hatte in einer Rede am 10. Dezember die Fortschritte des Landes gelobt und die Verleihung des Kandidatenstatus als wichtigen Anreiz für weitere Reformen hervorgehoben (Europäische Kommission 2013g). Mit der Abstimmung im niederländischen Parlament konnte dieser Schritt nicht gesetzt werden, da Einstimmigkeit erforderlich ist. Der Rat kündigte daher in seinen Schlussfolgerungen am 17. Dezember an, im Juni 2014 über die Verleihung des Kandidatenstatus zu entscheiden,

und forderte Albanien auf, den Reformkurs fortzuführen (Rat der Europäischen Union 2013b, 19). Damit blieb die erwartete Verleihung des Kandidatenstatus aus; die negative Abstimmung in einem Mitgliedstaat hatte dazu geführt, dass Albanien seinen Weg in die EU vorläufig nicht fortsetzen konnte. Einmal mehr hatten nationale Parlamente sich als machtvolle Mitspieler auf der europäischen Ebene erwiesen.

Die Regierungen verfügen zwar auf der europäischen Ebene über große Vorteile gegenüber den nationalen Parlamenten – sie sind an den Entscheidungen direkt beteiligt, verhandeln mit den anderen Staaten im Rat und im Europäischen Rat über Beschlüsse der EU und verfügen über einen großen Informationsvorsprung. Die Parlamente können sich aber durchaus zu relevanten Vetoakteuren entwickeln, wie insbesondere das Beispiel Deutschland zeigt. In parlamentarischen Demokratien werden die Regierungen durch Mehrheiten im Parlament gestützt; fallen diese Mehrheiten weg, stürzt auch die Regierung. Die deutsche Bundeskanzlerin muss daher ihre parlamentarische Mehrheit, ihre Partei sowie den Koalitionspartner stets im Blick behalten, wenn sie Entscheidungen auf der europäischen Ebene zustimmt. Mit dem Urteil des Deutschen Verfassungsgerichts erhielt der Deutsche Bundestag zusätzliche Rechte, von denen er auch Gebrauch macht; das Beispiel Montenegro verdeutlicht, dass der Deutsche Bundestag eine strikte Auslegung der Beitrittsregeln und strenge Grenzen der Erweiterungspolitik anmahnen kann. Der Verweis auf die Rechte des Deutschen Bundestages kann zugleich die Verhandlungsposition Deutschlands in europäischen Verhandlungen stärken, müssen doch die Verhandlungspartner fürchten, dass eine negative Stellungnahme des Bundestages zu Blockaden führt und einen gemeinsamen Kompromiss erschwert. Während mitgliedstaatliche Bevölkerungen und nationale Parlamente zunehmend als Vetoakteure in der Erweiterungspolitik agieren, stellt Schimmelfennig die geographische Nähe und die damit einhergehende wirtschaftliche Verflechtung in den Mittelpunkt seiner Analyse einzelstaatlicher Einflussfaktoren auf die Erweiterungspositionen; die Relevanz seines Arguments für die Erweiterung am Westbalkan soll im nächsten Abschnitt untersucht werden.

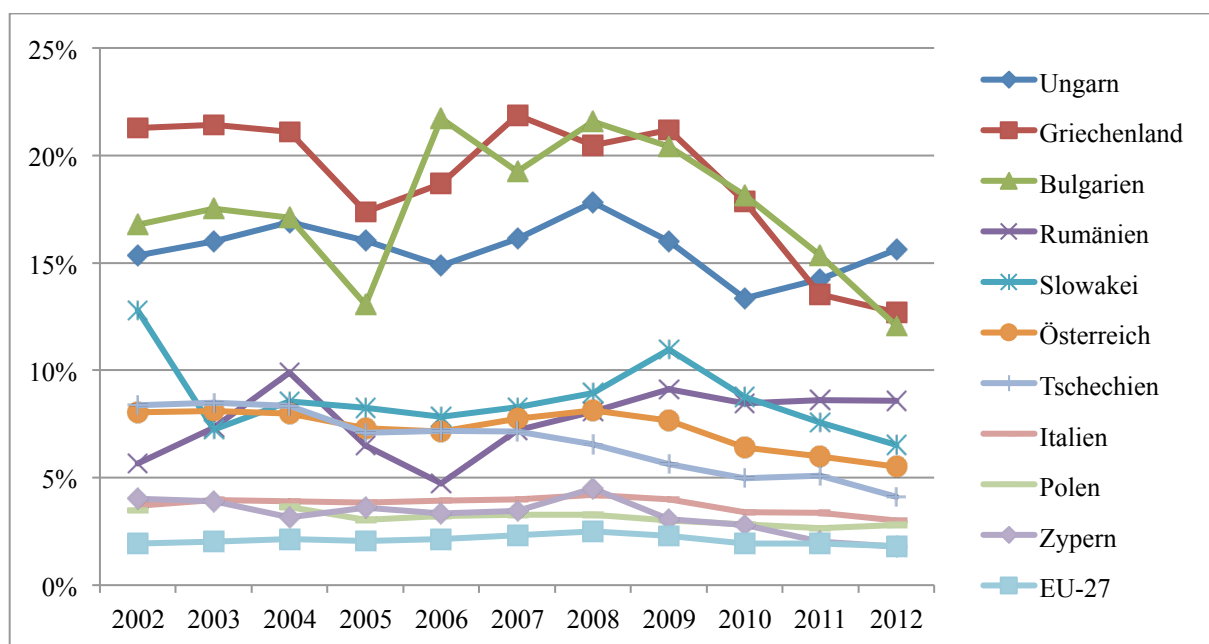
5.3 Der Einfluss geographischer Nähe und wirtschaftlicher Verflechtung

Schimmelfennig postuliert, dass jene Staaten, die geographisch nahe an den beitrittswilligen Staaten liegen, eine Erweiterung tendenziell eher befürworten, da geographische Nähe die Verwundbarkeit für Kriege und Krisen erhöht und Möglichkeiten des ökonomischen Austausches schafft. Wirtschaftlich verflochtene und geopolitisch sensible Staaten haben ein Interesse an einer Erweiterung, da ein EU-Beitritt die Möglichkeiten wirtschaftlichen Austausches erhöht, ausländische Investitionen sichert und die Stabilität der Region gewährleisten kann. Geographisch nahe liegende Staaten schließen sich in den Gremien der EU zudem eher zusammen, um gemeinsame Interessen durchzusetzen, und stärken damit ihre Machtposition. Geographische Nähe allein ist für Schimmelfennig allerdings nicht ausreichend, um die Erweiterungsablehnung einiger Staaten zu erklären: Diese hängt auch mit der ökonomischen Konkurrenz von Staaten, die in ähnlichen wirtschaftlichen Sektoren tätig sind, und dem Wettbewerb um Mittel aus den Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zusammen (Schimmelfennig 2001, 50-53). Im Rahmen dieses Abschnitts soll das erste Argument auf seinen Wirklichkeitsgehalt hin überprüft werden; wenn das Argument auch auf die Erweiterung am Westbalkan übertragbar ist, so müssten geographisch nahe am Westbalkan liegende und wirtschaftlich eng mit den Westbalkan-Staaten verflochtene Mitgliedstaaten eine Erweiterung eher vorantreiben als geographisch entferntere und wirtschaftlich weniger in der Region aktive Staaten.

Zur Untersuchung der wirtschaftlichen Verflechtung zieht Schimmelfennig die Exportanteile der Staaten heran (Schimmelfennig 2001, 50-51). Die folgenden Grafiken zeigen die Handelsanteile der Westbalkan-Region in jenen EU-Mitgliedstaaten, die ein überdurchschnittliches Handelsvolumen mit der Region aufweisen, am gesamten Handel mit Nicht-EU-Staaten. Die Importe und Exporte Sloweniens finden sich nicht in der Grafik wieder, da sie herausstechen und die Grafik stark verzerren würden: So kamen im Jahr 2012 28,3 Prozent aller Importe aus Nicht-EU-Staaten aus der Westbalkan-Region; ganze

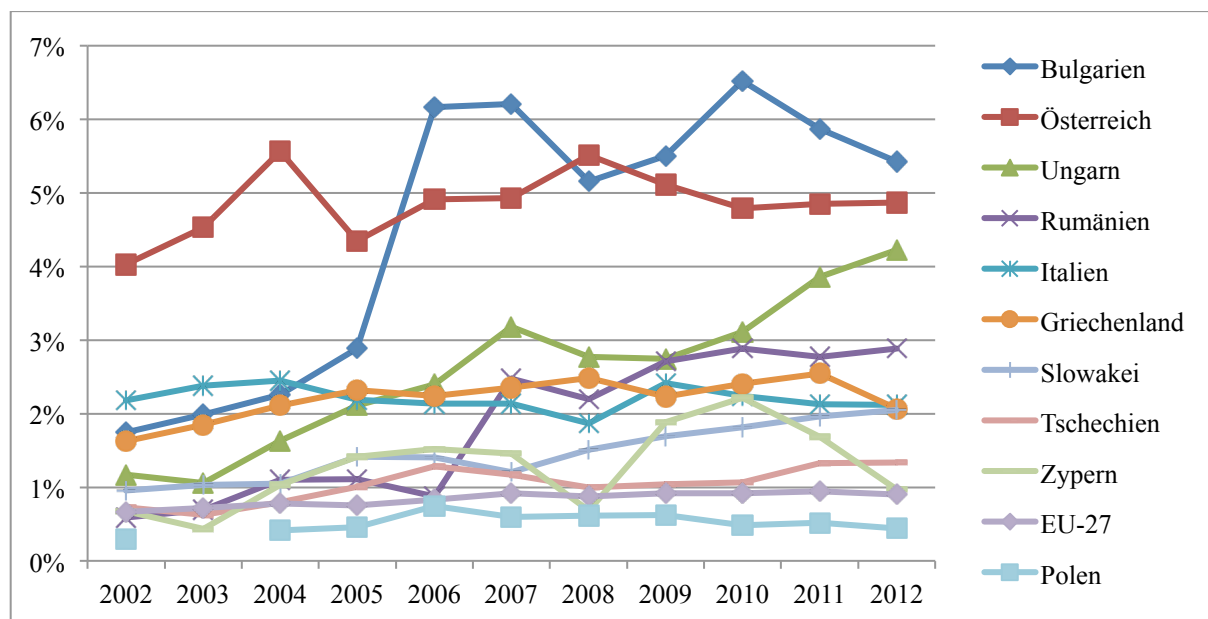
44 Prozent der slowenischen Exporte, die in Nicht-EU-Staaten erfolgten, gingen in die Region. Das Land verfügt naturgemäß über starke wirtschaftliche Verbindungen in die historisch und geographisch nahe liegende Region, die Erweiterungsunterstützung der slowenischen Regierung, die bis auf den Grenzstreit mit Kroatien konsistent war, korreliert mit der geographischen Nähe und wirtschaftlichen Verflechtung des Landes.

Abbildung 2: Prozentualer Anteil der Region an den Exporten ausgewählter EU-Mitgliedstaaten in Nicht-EU-Staaten



Quelle: eigene Berechnung und Zusammenstellung nach Europäische Kommission o.J.

Abbildung 3: Prozentualer Anteil der Region an den Importen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten aus Nicht-EU-Staaten



Quelle: eigene Berechnung und Zusammenstellung nach Europäische Kommission o.J.

Sämtliche EU-Mitgliedstaaten, die nicht in den Grafiken ausgewiesen werden, weisen ein unterdurchschnittliches Handelsvolumen mit den Westbalkan-Staaten auf. Die Diagramme zeigen klar, dass alle geographisch nahe liegenden Staaten mehr Handelsflüsse mit der Region verzeichnen als der Durchschnitt der Mitgliedstaaten. Während Ungarn, nach Slowenien, die meisten Exporte in die Region liefert – und damit Griechenland und Bulgarien überholt hat –, importiert Bulgarien, gefolgt von Österreich und Ungarn, nach Slowenien die meisten Waren aus den Westbalkan-Staaten. Polen exportiert zwar überdurchschnittlich viele Waren aus der Westbalkan-Region, die Importe liegen jedoch unter dem Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten.

Auch ein Blick auf die Auslandsdirektinvestitionen verdeutlicht die starke wirtschaftliche Verflechtung geographisch nahe liegender Staaten: So war Österreich im Jahr 2012 größter Auslandsdirektinvestor in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kroatien und zweitgrößter Auslandsdirektinvestor in Mazedonien (International Monetary Fund o.J.). Die Aussagen österreichischer und ungarischer PolitikerInnen zur Integration der Westbalkan-Staaten verdeutlichen die starken wirtschaftlichen Interessen der beiden

Staaten und den Zusammenhang mit der Erweiterungsunterstützung: So betonte der österreichische Vizekanzler Michael Spindelegger im April 2013, dass Österreich als größter Auslandsinvestor Serbiens ein besonders großes Interesse an einer Erweiterung habe, da das Land sich damit an europäische Standards angleiche. Die Erweiterung in der Region trage zum wirtschaftlichen Wachstum Österreichs bei, das in der Region stark wirtschaftlich tätig ist (Vytiska 29.04.2013). Der österreichische Staatssekretär Reinhold Lopatka verwies auf die Risiken, die ein Abrücken vom Erweiterungskurs für die österreichische Wirtschaft und die österreichischen Direktinvestitionen hätte (Österreichisches Außenministerium 2013b). Der ungarische Premierminister Viktor Orbán strich im November 2013 die Bedeutung der Westbalkan-Gruppe auch für die ungarische Wirtschaft hervor, indem er die Region als Chance für die EU, die ungarische Politik, die europäische und die ungarische Wirtschaft bezeichnete (Prime Minister's Office, Hungarian Government 2013).

Geographische Nähe führt damit zu wirtschaftlicher Verflechtung – und diese hat, ebenso wie die größere geopolitische Sensibilität, Folgen für die Erweiterungsunterstützung: So finden sich mit Österreich, Slowenien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn fast alle Mitglieder der Unterstützerkoalition unter jenen Staaten, die ein überdurchschnittliches Handelsvolumen mit der Region erzielen und geographisch nahe an der Region liegen. Polen stellt eine Ausnahme dar; das Land engagiert sich zwar für die Integration der Westbalkan-Staaten, hegt allerdings zugleich intensivere Präferenzen für osteuropäische Staaten wie die Ukraine, Moldawien und Georgien. Auch Italien unterstützt die europäische Integration der Westbalkan-Region, grenzt geographisch an sie und verzeichnet überdurchschnittlich viele Handelsströme mit den Ländern. Schließlich übersteigt auch das Handelsvolumen Griechenlands, Bulgariens, Rumäniens und Zyperns das Handelsvolumen des EU-Raums; alle vier Staaten liegen geographisch nahe. Griechenland allerdings blockiert einen EU-Beitritt Mazedoniens aus historischen und kulturellen Gründen; Bulgarien, Rumänien und Zypern stellen als junge EU-Mitglieder keine starken Akteure in der Erweiterungspolitik dar, zeigen sich jedoch

offen gegenüber Beitritten der Westbalkan-Staaten. Das Argument Schimmelfennigs kann damit zumindest teilweise bestätigt werden.

Eine kurze Analyse innerstaatlicher Einflussfaktoren auf die Erweiterungspositionen der Mitgliedstaaten zeigt auf, dass eine Vielzahl von Akteuren auf die Staaten einwirken. So wird die Bevölkerung zunehmend zu einem wichtigen Vetoakteur; die Regierungen sind auf eine positive öffentliche Meinung angewiesen, um wiedergewählt zu werden, und verwenden immer mehr Zeit und Energie auf die Analyse von Meinungsumfragen. Referenden ermöglichen den europäischen BürgerInnen die direkte Mitsprache in europäischen Angelegenheiten; die erweiterungskritische Haltung einer Mehrheit lässt vermuten, dass die Erweiterungspolitik in der EU noch strikter und reglementierter wird. Auch die nationalen Parlamente haben Einfluss auf die Erweiterungshaltungen der Mitgliedstaaten und werden – insbesondere im Falle Deutschlands, das aufgrund eines Urteils des Deutschen Verfassungsgerichts umfassende Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages beschlossen hat – zunehmend zu Vetoakteuren, die erweiterungskritische Positionen befördern. Schließlich ist das Argument Schimmelfennigs, dass geographische Nähe, die zu geopolitischer Sensibilität und wirtschaftlicher Verflechtung führt, eine positive Erweiterungshaltung zur Folge hat, nicht ganz von der Hand zu weisen: So verzeichnen alle Staaten, die eine Erweiterung der Westbalkan-Region stark befürworten, ein überdurchschnittliches Handelsvolumen mit der Region; sie liegen zudem geographisch nahe und sind damit auch von Kriegen und Krisen am unmittelbarsten betroffen. Neben den erwähnten Punkten wirken eine Reihe weiterer innerstaatlicher Faktoren auf die Erweiterungshaltungen der Mitgliedstaaten ein. In diesem Kapitel wurde versucht, einige der wichtigsten Faktoren zu behandeln und ihren Einfluss auf die Erweiterungspolitik der EU aufzuzeigen; es sind allerdings viele weitere Faktoren denkbar, die aufgrund unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten zwischen den Mitgliedstaaten stark variieren können. Eine systematische Analyse der innerstaatlichen Machtverhältnisse in sämtlichen 28 Mitgliedstaaten würde den Rahmen dieser

Untersuchung sprengen, könnte jedoch wertvolle Aufschlüsse über die Erweiterungspolitik der EU, die vor allem eine Folge der mitgliedstaatlichen Interessen ist, liefern.

Das folgende Kapitel befasst sich mit den konkreten Auswirkungen der mitgliedstaatlichen Blockaden und Interventionen auf die Westbalkan-Staaten; hierbei ist zu zeigen, inwiefern die Erweiterungspositionen und Verhandlungsstrategien der Mitgliedstaaten neue Hindernisse für die Region aufwarfen und in welchem Ausmaß es den Mitgliedstaaten gelungen ist, eigene Interessen in den konkreten Beitrittsprozessen durchzusetzen. Da die meisten Entscheidungen in den intergouvernementalen Gremien der EU einstimmig gefällt werden, verfügt jeder einzelne Mitgliedstaaten über die Möglichkeit, Erweiterungsprozesse zu blockieren. Dieses Veto-Potential wurde wiederholt ausgeschöpft und hat den Verlauf der Beitrittsprozesse stark beeinflusst; die Auswirkungen sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

6 Mitgliedstaatliche Interventionen und die Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten

6.1 Der Gebrauch des „issue linkage“ zur Stärkung der einzelstaatlichen Verhandlungsmacht

Der Erweiterungsprozess am Westbalkan war immer wieder Gegenstand von einzelstaatlichen Blockaden, die das Voranschreiten der EU-Annäherung wesentlich bestimmten. Ein Grund für Verzögerungen in der Erweiterungspolitik war der Versuch einiger Mitgliedstaaten, die eigene Verhandlungsposition durch den Gebrauch der Verhandlungsstrategie des „issue linkage“ zu stärken. Die Strategie ermöglicht es, Themenbereiche, in denen die Staaten über intensive Präferenzen verfügen, in den intergouvernementalen Verhandlungen mit Bereichen zu verknüpfen, in denen einzelstaatliche Präferenzen schwächer sind. Damit können Mitgliedstaaten mit intensiven Präferenzen den Nachteil asymmetrischer Interdependenz, der ihnen Kompromisse und Zugeständnisse abverlangt, überwinden (Moravcsik 1998a, 65).

Ein Opfer einzelstaatlicher Interessen war Mazedonien, das gleich mehrmals mit Blockaden einzelner Mitgliedstaaten zu kämpfen hatte. Eine dieser Blockaden – das griechische Veto aufgrund eines Namensstreits – verhindert bis heute, dass die EU-Annäherung Mazedoniens voranschreiten kann. Dieser Konflikt wird in dieser Arbeit noch näher zu beleuchten sein. Im Dezember 2005 war es allerdings Frankreich, das sich zunächst gegen Mazedonien stellte: Die Kommission empfahl in ihrem Fortschrittsbericht im November 2005, Mazedonien auf der Grundlage der gemachten Fortschritte den Kandidatenstatus zu verleihen; Beitrittsverhandlungen sollten allerdings erst begonnen werden, wenn das Land weitere Bedingungen erfüllt hat (Europäische Kommission 2005g). Der französische Außenminister Philippe Douste-Blazy äußerte sich skeptisch zur Verleihung des Kandidatenstatus an Mazedonien; er zweifelte an, ob die Bedingungen in ausreichendem Maße erfüllt wurden, um den Kandidatenstatus zu verleihen. Zugleich erklärte er, dass es verfrüht wäre, solche Entscheidungen zu treffen, bevor eine Debatte

über die Auswahl zukünftiger Kandidaten und die Spielregeln geführt wurde (Docquier 13.12.2005). Den Aussagen Douste-Blazys waren Debatten in Frankreich über die Notwendigkeit einer Diskussion über die Zukunft der EU vorausgegangen, die eine Folge des Referendums zum europäischen Verfassungsvertrag im Mai 2005 waren und bereits in dieser Arbeit behandelt wurden. Der französische Außenminister wies die Empfehlung der Kommission unter anderem auf der Grundlage der französischen Forderung nach einer umfassenden Erweiterungsdebatte zurück.

Douste-Blazy verweigerte schließlich auf dem Ratsgipfel der AußenministerInnen am 12. Dezember 2005 seine Zustimmung zur Verleihung des Kandidatenstatus an Mazedonien. Er verwies darauf, dass eine voreilige Entscheidung über den Kandidatenstatus des Landes das politische Signal einer neuen Erweiterungswelle an die öffentliche Meinung in Europa senden würde. Zugleich teilte er mit, dass einer Entscheidung über Mazedoniens Kandidatenstatus im nächsten Jahr eine breite Debatte darüber, inwiefern die EU finanziell und institutionell für künftige Erweiterungen bereit ist, vorausgehen müsse. Eine Entscheidung kann für Douste-Blazy nicht fallen, bevor die Regeln klar sind – so müsse zuvor spezifiziert werden, welche Elemente die Aufnahmefähigkeit der EU beinhaltet und wie eine erweiterte EU funktionieren kann. Schließlich zweifelte er mit Verweis auf die Unfähigkeit der EU, sich auf die Aufteilung der Kosten für die fünfte Erweiterungsrunde im europäischen Haushalt der Jahre 2007-2013 zu einigen, am richtigen Zeitpunkt neuer Erweiterungen (EUobserver.com 13.12.2005). Douste-Blazy verknüpfte die französische Zustimmung zur Verleihung des Kandidatenstatus mit der Einigung auf den Haushaltsrahmen für die Jahre 2007-2013, der ein äußerst strittiges Thema unter den Mitgliedstaaten darstellte. Insbesondere die französische und die britische Regierung stritten sich über den britischen Sonderrabatt (Le Nouvel Observateur, 17.06.2005). Staatspräsident Jacques Chirac drohte bis zum Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel damit, gegen die Verleihung des Kandidatenstatus zu stimmen, wenn keine Einigung über die Aufteilung der Kosten der fünften Erweiterungsrunde zustande käme (Beunderman 14.12.2005). Die französische Blockade

erhöhte damit die relative Verhandlungsmacht Frankreichs in der Budgetdebatte, verknüpfte die Regierung doch eine Einigung über den europäischen Haushaltsrahmen mit einer wichtigen Erweiterungsentscheidung. Die französische Regierung nutzte eine Verhandlungsstrategie, das „issue linkage“, um ihre Verhandlungsmacht zu erhöhen. Während sie in der Haushaltsdebatte über intensive Präferenzen verfügte – und großes Interesse an einem geringeren französischen Beitrag und einer für Frankreich günstigen Aufteilung der Kosten hatte –, war die EU-Annäherung Mazedoniens kein Thema von großem Interesse für die französische Politik. Die Verknüpfung der beiden Themenbereiche stärkte damit die französische Verhandlungsposition.

Mit einem Kompromiss über das Budget stimmte Frankreich beim folgenden Europäischen Rat im Dezember 2005 der Verleihung des Kandidatenstatus zu. Ein schneller Beginn der Beitrittsverhandlungen war aber nicht in Sicht: Frankreich forderte eine Debatte über die geographischen Grenzen der EU und überzeugte seine Partner, in den Schlussfolgerungen klar zu machen, dass jeder weitere Fortschritt des Landes von den Reformen und der Entscheidung des Staatenblocks abhängen würde (Krasniqi 19.12.2005). Der Europäische Rat verlieh Mazedonien auf seinem Gipfeltreffen einige Tage später den Kandidatenstatus. In seinen Schlussfolgerungen findet sich die umfangreiche Formulierung, dass weitere Schritte im Lichte der Debatte über die Erweiterungsstrategie, der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, den Anforderungen des SAP und der effektiven Implementierung des SAA, der Notwendigkeit weiterer signifikanter Fortschritte sowie der Aufnahmefähigkeit der EU zu betrachten sind (Europäischer Rat 2005b, 7). Die französische Regierung hatte zwar mit der Einigung auf einen Haushaltsrahmen der Verleihung des Kandidatenstatus an Mazedonien zugestimmt; die französische Blockade führte allerdings zu weiteren Verschärfungen in den Beitrittsprozessen der Westbalkan-Staaten. So wurden die von Frankreich geforderte Debatte zur Erweiterung und die Zurückhaltung bei Fortschritten in der Erweiterungspolitik in den Dokumenten des Europäischen Rates verankert. Der mazedonische Staat war zum Spielball in den Auseinandersetzungen der europäischen Mitgliedstaaten geworden.

Ein weiteres Beispiel für den Einsatz des „issue linkage“ ist der Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei. Nachdem insbesondere die Niederlande und Großbritannien Fortschritte im kroatischen Beitrittsprozess verhindert hatten, da sie eine vollständige Kooperation des Landes mit dem ICTY forderten (FAZ.net 16.03.2005), wurde am 3. Oktober 2005 auf der Grundlage positiver Bewertungen der kroatischen Zusammenarbeit mit dem ICTY durch die Chefanklägerin des Gerichts und eine ministerielle Arbeitsgruppe die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen vom Rat der EU beschlossen (Rat der Europäischen Union 2005b, 7-8). Zeitgleich wurde die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei abgesegnet. Der zeitliche Zusammenhang ist augenscheinlich; insbesondere die Rolle Österreichs ist hier von Bedeutung: Die österreichische Regierung blockierte, nachdem die französische Regierung ihre Zustimmung zu Beitrittsverhandlungen mit der Türkei signalisiert hatte, als einziges Land der EU den Beginn der Verhandlungen mit der Türkei und forderte stattdessen eine privilegierte Partnerschaft. Einige Mitgliedstaaten übten daraufhin starken Druck auf die österreichische Delegation aus, die Blockade aufzuheben. Die britische Ratspräsidentschaft, die sich für die Eröffnung der Verhandlungen einsetzte, verschob eine Bewertung der Fortschritte Kroatiens, um über eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien erst zu entscheiden, wenn die Frage der Türkei gelöst ist (Browne 03.10.2005; Bordonaro 05.10.2005). Damit lag eine Verknüpfung zwischen den Erweiterungsprozessen beider Länder vor; die Mitgliedstaaten gebrauchten auch hier die Verhandlungsstrategie des „issue linkage“. Die österreichische Regierung hatte ein starkes Interesse an einem raschen EU-Beitritt Kroatiens. Dieser war jedoch vorerst durch die Bedenken anderer Mitgliedstaaten, das Land kooperiere nicht in ausreichendem Maße mit dem ICTY und behindere damit die Aufarbeitung der Kriege, blockiert. Um das eigene Interesse durchzusetzen, verhinderte Österreich in einem anderen Bereich Fortschritte; der EU-Beitritt der Türkei lag nicht im Interesse Österreichs, die österreichische Regierung hatte sich hier stets äußerst skeptisch gezeigt. Auch die britische Regierung, die einen EU-Beitritt der Türkei befürwortete, verknüpfte die beiden Themen. Ein Einlenken der Staaten

auf beiden Seiten führte schließlich zur Eröffnung der Verhandlungen sowohl mit Kroatien als auch mit der Türkei.

Auch die Verknüpfung des Vertrags von Lissabon mit der Erweiterungspolitik lässt sich mit dem Begriff des „issue linkage“ fassen: Nachdem der europäische Verfassungsvertrag, der eine neue vertragliche Grundlage für die EU und damit auch für die Erweiterungspolitik bilden sollte, an den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war, wurde schließlich mit dem Vertrag von Lissabon ein Nachfolgevertrag geschaffen. Der französische Premierminister Dominique de Villepin hatte bereits im Jänner 2006 dafür plädiert, dass ein Gleichgewicht zwischen Vertiefung und Erweiterung gefunden werden müsse; die Vertiefung habe nun Priorität. Damit verwies er auf die Notwendigkeit, erst einen neuen EU-Vertrag zu beschließen, bevor weitere Beitritte erfolgen könnten. Im März 2006 verkündete die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass eine weitere Erweiterung der EU ohne einen Verfassungsvertrag, der institutionelle Reformen mit sich bringt, schwer vorstellbar sei (Krasniqi/Beunderman 17.03.2006). Im Jänner 2007 bekräftigte Merkel einmal mehr, dass es ohne eine europäische Verfassung keine EU-Erweiterungen geben könne (Crolly 17.01.2007). Der Vertrag von Lissabon wurde allerdings erneut in einem einzelstaatlichen Referendum abgelehnt: Die irische Bevölkerung votierte am 13. Juni 2008 gegen den neuen Vertrag (McDonald 13.06.2008). Einige Staats- und RegierungschefInnen stellten nach dem für die EU enttäuschenden Ergebnis rasch klar, dass der Vertrag von Lissabon eine notwendige Voraussetzung für das Voranschreiten der Erweiterungspolitik darstellt: So erklärte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy auf dem Treffen des Europäischen Rates im Juni 2008, dass es ohne Vertrag von Lissabon keine Erweiterung geben könne. Solange das institutionelle Problem nicht gelöst sei, könne es seiner Ansicht nach – de jure oder de facto – keine Fortschritte im Erweiterungsprozess geben. Sarkozy, der trotz des „Nein“ der Iren auf eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses in der EU drängte, wandte sich mit seinen Worten insbesondere an die zentral- und osteuropäischen Staaten, die eine Erweiterung traditionell befürworten, den Ratifikationsprozess jedoch eher zögerlich

vorantrieben: „A certain number of countries which have some reserves on the Lisbon treaty are the most active on enlargement“. In der Verknüpfung des Vertrags mit der Erweiterung sah Sarkozy einen wichtigen Motivationsfaktor für manche Staaten, insbesondere Tschechien und Polen, den Ratifikationsprozess fortzusetzen (Vucheva 20.06.2008). Auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der Regierungschef Luxemburgs, Jean-Claude Juncker, stützten die Ansicht des französischen Präsidenten. Gegen eine Blockade der Erweiterungspolitik aufgrund des ablehnenden Referendums in Irland trat insbesondere Österreich ein; die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik plädierte dafür, dass die Westbalkan-Staaten nicht unter dem irischen Referendum leiden dürften (Pöll 20.06.2008).

Im März 2009 bekräftigte der französische Außenminister Bernard Kouchner, dass es ohne Vertrag von Lissabon keine Erweiterung geben könne; auch das deutsche Außenministerium bestätigte, dass die Ratifikation des Vertrags Voraussetzung für weitere Beitritte, auch für den Beitritt Kroatiens, ist. Die Aussagen wurden auf einem informellen Treffen der AußenministerInnen gemacht, an dem auch MinisterInnen der Westbalkan-Staaten und der Türkei teilnahmen. Die Ansicht der französischen und deutschen Außenminister wurde dabei keineswegs von allen geteilt: Der Erweiterungskommissar Olli Rehn erkannte zwar die Notwendigkeit, den Vertrag von Lissabon zu ratifizieren, um die EU effektiver zu machen, an; zugleich warnte er, dass die Erweiterungspolitik nicht zum Sündenbock für Probleme, für die sie nicht verantwortlich ist, gemacht werden darf. Die tschechische EU-Ratspräsidentschaft drückte ihre Solidarität mit der Westbalkan-Region in der ökonomischen Krise aus und hob hervor, dass die TeilnehmerInnen des Treffens die Erweiterungsperspektive des Westbalkans bestätigt hatten. Auch der britische Außenminister David Miliband und der schwedische Außenminister Carl Bildt warnten vor negativen Auswirkungen, sollte die EU den Kandidatenstaaten die Tür vor der Nase zuschlagen (Deutsche Welle 28.03.2009).

Die Aussagen vieler europäischer PolitikerInnen, die den Vertrag von Lissabon als Voraussetzung für weitere EU-Beitritte definierten, richteten sich insbesondere an jene Staaten, die eine Erweiterung befürworteten, dem europäischen Vertrag allerdings skeptisch gegenüberstanden: Der tschechische Präsident Václav Klaus sowie der polnische Präsident Lech Kaczyński verweigerten lange Zeit die Unterzeichnung und behinderten damit die Ratifikation des Vertrags von Lissabon (Waterfield 07.10.2009; Day 10.10.2009); der am 13. Dezember 2007 von den Staats- und RegierungschefInnen unterzeichnete Vertrag konnte daher erst am 1. Dezember 2009 in Kraft treten, nachdem Tschechien den Vertrag als letztes Land am 13. November 2009 ratifiziert hatte (Europa.eu o.J.). Deutsche und französische PolitikerInnen, die den Vertrag von Lissabon vorantreiben wollten, versuchten daher, mit der Drohung, die Erweiterungspolitik bis zur endgültigen Ratifikation des Vertrags zu blockieren, Druck auf die Staaten auszuüben. Sie verknüpften ein für sie wichtiges Thema – die Ratifikation einer neuen vertraglichen Grundlage der EU – mit einem Bereich, in dem sowohl die französische als auch die deutsche Politik über weniger intensive Präferenzen verfügte. Polen und Tschechien zählen zu den engagierten Befürwortern der EU-Erweiterung am Westbalkan und haben daher ein großes Interesse an der Fortsetzung des Erweiterungskurses.

Die Verhandlungsstrategie des „issue linkage“ kann, wie die dargelegten Beispiele aufzeigen, zur Verknüpfung zweier sehr ähnlicher Themen, etwa der Beitrittsprozesse zweier Staaten, führen, aber auch die Themenkoppelung unterschiedlicher Bereiche zur Folge haben. Hier lassen sich die Verknüpfung der europäischen Haushaltsdebatte mit der Verleihung des Kandidatenstatus an Mazedonien oder der Zusammenhang zwischen der Ratifikation des Vertrags von Lissabon und künftigen Erweiterungen anführen. Mitgliedstaaten, die geschickt von der Verhandlungsstrategie Gebrauch machen, können damit ihre Verhandlungsposition stärken und das Gefälle asymmetrischer Interdependenz zu ihren Gunsten drehen. Die Beispiele zeigen zugleich auf, dass es vor allem intergouvernementale Verhandlungen, in deren Rahmen verschiedene Strategien zur Durchsetzung eigener Interessen genutzt

werden, sind, die über den Fortgang der einzelnen Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten entscheiden. Im nächsten Abschnitt wird eine weitere, häufig von den Mitgliedstaaten gebrauchte Interventionsmöglichkeit thematisiert – die einseitige Durchsetzung strikter Bedingungen als Teil der europäischen Konditionalität.

6.2 Die unilaterale Durchsetzung strikter Konditionalität

6.2.1 Kroatien und die Kooperation mit dem ICTY

Neben dem Gebrauch der Verhandlungsstrategie des „issue linkage“ wurden wiederholt strikte Konditionen in den Beitrittsprozessen von einzelnen Mitgliedstaaten durchgesetzt. Die Konditionalität, in deren Rahmen die Erfüllung bestimmter, von der EU festgelegter Bedingungen die Voraussetzung für Fortschritte im Beitrittsprozess darstellt, ist ein wichtiges Element der europäischen Erweiterungspolitik und kam auch in früheren Erweiterungsrounds zum Tragen. Sie dient der Vorbereitung der EU-Mitgliedschaft und der Förderung von Reformen und Stabilität in den beitragswilligen Staaten. Im Rahmen der Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten erhielt die Konditionalität allerdings einen größeren Stellenwert als jemals zuvor; es wurden vielfältige Bedingungen festgelegt, die für die Erreichung jeder einzelnen Stufe erfüllt werden müssen. Der Einsatz von Benchmarks zur Öffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln verankerte zudem die vorgegebenen Bedingungen im gesamten Prozess der Beitrittsverhandlungen. Um zur nächsten Stufe vorrücken oder ein Kapitel öffnen oder schließen zu können, ist ein einstimmiger Beschluss des Rates der EU oder des Europäischen Rates notwendig. Die Anwendung der Konditionalität ist schließlich von den subjektiven Einschätzungen der Mitgliedstaaten abhängig, welche Bedingungen im Vordergrund stehen sollen und wann sie als erfüllt zu betrachten sind. Jeder einzelne Mitgliedstaat hat die Möglichkeit, festzustellen, dass eine Bedingung nicht ausreichend erfüllt ist, und von seinem Veto-Recht Gebrauch zu machen.

Eine besonders wichtige Bedingung in den Beitrittsprozessen der an den Balkan-Kriegen beteiligten Westbalkan-Staaten ist die Kooperation mit dem im Jahr 1993 durch eine UNO-Resolution geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag. Ihm obliegt die Aufarbeitung von Verletzungen der Genfer Konvention, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die seit 1991 auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien begangen wurden. Die nationalen Regierungen sollen die Arbeit des Gerichts insbesondere durch die Überstellung mutmaßlicher Kriegsverbrecher unterstützen (Hailbronner 2007, 172-174). Die Kooperation mit dem ICTY dient der Aufarbeitung der Kriegsverbrechen in den 1990er Jahren und stellt damit ein wichtiges Element der Konditionalität der EU in der Region dar. Innerhalb der EU herrscht allerdings keine Einigkeit, wie strikt diese Bedingung auszulegen ist: Einige Mitgliedstaaten, allen voran die Niederlande, stellten sich im Rat wiederholt gegen Fortschritte im Beitrittsprozesse, solange ein Staat nicht vollständig mit dem ICTY kooperiert, während die meisten anderen Mitgliedstaaten bereit waren, den Prozess rascher voranschreiten zu lassen. Das Einstimmigkeitsprinzip bei Entscheidungen stärkte die Position der Niederlande, denen es gelang, im serbischen und kroatischen Prozess der EU-Annäherung Beschlüsse zu blockieren.

Ein erstes Beispiel stellt hier Kroatien dar, dessen Weg in die EU sehr holprig verlief. Obwohl das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kroatien bereits im Oktober 2001 unterzeichnet worden war, trat es erst am 1. Februar 2005 in Kraft (Europäische Kommission 2005a). Grund hierfür war vor allem eine Blockade Großbritanniens und der Niederlande, die aufgrund fehlender Zusammenarbeit des Landes mit dem ICTY die notwendige einzelstaatliche Ratifikation verzögerten (SETimes.com, 28.01.2003); auch Italien stellte sich gegen eine zu frühe Ratifikation. Nachdem sich in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 abzeichnete, dass die Kooperation Kroatiens mit dem ICTY eine wichtige Bedingung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen bilden würde, gaben die Staaten ihre Opposition auf (Blockmans 2007, 256-257). So verwies der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen im

Dezember 2004, in denen er die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen vorläufig auf den 17. März 2005 festsetzte, darauf, dass die vollständige Kooperation mit dem ICTY eine Voraussetzung für den Beginn der Beitrittsverhandlungen darstellt (Europäischer Rat 2004, 4). Ein positiver Bericht der Chefanklägerin des ICTY, Carla Del Ponte, tat sein Übriges, um die parlamentarische Ratifikation in den Staaten zu beschleunigen (House of Lords 2004). Die Berichte der ChefanklägerInnen des ICTY bilden eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der EU. Die Niederlande ratifizierten das Abkommen schließlich am 30. April 2004, Großbritannien ratifizierte es am 3. September desselben Jahres, und Italien folgte als letztes Land am 6. Oktober 2004 (Rat der Europäischen Union o.J. a). Die Ratifikation des Abkommens mit Kroatien war damit in den meisten Mitgliedstaaten rasch vorangeschritten, nur drei Staaten hatten den Beschlussprozess aufgehalten; einmal mehr war es einzelnen Staaten gelungen, den Beitrittsprozess eines Landes zu verzögern. Die Ursache für die Verzögerung war diesmal allerdings nicht das Interesse an einer Stärkung der eigenen Verhandlungsposition im Rahmen des „issue linkage“ oder – wie im nächsten Kapitel aufgezeigt wird – die Austragung einer bilateralen Auseinandersetzung auf der europäischen Ebene: Vielmehr waren es unterschiedliche Einschätzungen, welche Bedingungen im Vordergrund der Konditionalität stehen sollen und wann sie ausreichend erfüllt wurden, die zu einzelstaatlichen Blockaden führten.

Die Kooperation mit dem ICTY war nun eine strikte Bedingung für weitere Fortschritte. Im März 2005 beschloss der Rat der EU, den eigentlich für 17. März 2005 vorgesehenen Beginn der Beitrittsverhandlungen zu verschieben, bis das Land vollständig mit dem ICTY kooperiert; die Verhandlungen sollten erst beginnen, wenn eine vollständige Zusammenarbeit festgestellt werden könnte (Rat der Europäischen Union 2005a, 9). Insbesondere die bislang nicht erfolgte Verhaftung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Ante Gotovina war ein Grund für die Entscheidung der EU. Die Mitgliedstaaten waren sich allerdings keineswegs einig, inwiefern die Bedingung strikt auszulegen ist: Österreich, Ungarn, Slowenien und die Slowakei setzten sich für einen sofortigen Beginn der Verhandlungen ein; Großbritannien, die Niederlande, Dänemark

und Schweden stellten sich dagegen (FAZ.net 16.03.2005). Das Resultat des Ratsgipfels, die Verschiebung der Eröffnung der Verhandlungen, war damit ein Ergebnis der Verhandlungen der Mitgliedstaaten, die unterschiedliche Meinungen hatten. Die eine europäische Integration der Westbalkan-Staaten unterstützenden Länder Österreich, Ungarn, Slowenien und die Slowakei wollten die Verhandlungen beginnen, ohne eine Verhaftung von Gotovina abzuwarten; ihnen reichten die Zusagen der kroatischen Regierung, die versprach, vollständig mit dem ICTY zu kooperieren. Eine kleine Staatengruppe, die von den Niederlanden und Großbritannien angeführt wurde und die vollständige Erfüllung der Bedingung forderte, konnte sich allerdings vorläufig durchsetzen. Die kroatische EU-Annäherung war vorerst gescheitert.

Am 3. Oktober 2005 legte die Chefanklägerin des ICTY, Carla Del Ponte, eine positive Beurteilung der kroatischen Kooperation vor. Del Ponte bestätigte, dass Kroatien alles tue, was es könne, um Ante Gotovina zu lokalisieren und zu verhaften. Die kroatische Regierung habe den politischen Willen, Gotovina zu lokalisieren, zu verhaften und zu überstellen; dies allerdings in eine Verhaftung von Gotovina umzuwandeln, bleibe die Herausforderung (ICTY 2005). Der Rat der EU entschied noch am selben Tag, nachdem auch eine ministerielle Arbeitsgruppe die Zusammenarbeit mit dem ICTY als ausreichend befunden hatte, die Verhandlungen mit dem Land aufzunehmen. Zugleich betonte er, dass die vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY eine Bedingung für Fortschritte während des gesamten Beitrittsprozesses Kroatiens bleibt; die Kommission wird dazu aufgerufen, die Kooperation zu überwachen und dem Rat zu berichten, wenn die Zusammenarbeit Mängel aufweist. Der Rat warnte die kroatische Regierung, dass eine nicht vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY die Fortschritte im Beitrittsprozess beeinträchtigen würde, eine fehlende Kooperation kann die Aussetzung der Verhandlungen zur Folge haben (Rat der Europäischen Union 2005b, 7-8). Der zeitliche Zusammenhang mit den zeitgleich begonnenen Verhandlungen mit der Türkei und der Gebrauch des „issue linkage“ wurden im letzten Abschnitt bereits angesprochen; die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien war eng an die Weigerung der österreichischen Regierung,

Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zuzustimmen, gekoppelt. Fortschritte in den Beitrittsprozessen waren damit nur möglich, weil einerseits die bremsenden Staaten in der Kroatien-Frage – und hier insbesondere die Niederlande und Großbritannien, aber auch Dänemark und Schweden – und andererseits Österreich, das im Falle der Türkei blockierte, einlenkten. Die Anwendung der Konditionalität ist stark von den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängig. Einen Automatismus gibt es nicht: Selbst wenn ein beitriftswilliger Staat alle vorgegebenen Bedingungen erfüllt, liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie einem Voranschreiten der Beitrittsprozesse zustimmen. Die einstimmigen Beschlüsse können nur fallen, wenn sich die Staaten in den intergouvernementalen Verhandlungen einig werden. Die Mitgliedstaaten verfügen dabei durchaus über unterschiedliche Ansichten, welche Bedingungen besonders wichtig sind; die verschiedenen Standpunkte müssen schließlich im Rahmen intergouvernementaler Verhandlungen ausgetauscht werden, um zu einem Resultat zu kommen.

Der flüchtige Kriegsverbrecher Ante Gotovina wurde schließlich zwei Monate nach Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, im Dezember 2005, auf den Kanarischen Inseln verhaftet und nach Den Haag überstellt (FAZ.net 08.12.2005). Damit war auch die letzte Bedingung erfüllt; der Beitrittsprozess Kroatiens sollte allerdings im Jahr 2008 erneut einer Blockade, diesmal des Nachbarlands Sloweniens, unterliegen. Diese wird im Laufe dieser Studie noch behandelt. Zunächst erfolgt allerdings ein Blick auf ein weiteres Land, das mit der Bedingung der Kooperation mit dem ICTY zu kämpfen hatte: Der serbische Beitrittsprozess wurde mehrmals aufgrund von Vorbehalten einiger Mitgliedstaaten, insbesondere der Niederlande, verzögert.

6.2.2 Die serbische Kooperation mit dem ICTY als Stolperstein im Beitrittsprozess

Auch im serbischen Beitrittsprozess spielte die Zusammenarbeit mit dem ICTY eine wichtige und durchaus kontroverse Rolle: Insbesondere die Niederlande, unterstützt von Belgien, verhinderten immer wieder Fortschritte bei der EU-Annäherung Serbiens. Der

Prozess der Verhandlung, Unterzeichnung, Implementierung und Ratifikation des SAA wurde für Serbien zu einer wahren Zitterpartie; der mehrstufige Prozess bietet vielfältige Möglichkeiten der Blockade, die von den Niederlanden und Belgien auch genutzt wurden. Das SAA stellt, wie bereits im Rahmen der praktischen Grundlagen näher ausgeführt wurde, einen wichtigen Schritt bei der EU-Annäherung eines Landes dar. Die beiden Staaten blockierten zunächst die Wiederaufnahme der Gespräche über ein SAA, die aufgrund mangelnder Zusammenarbeit mit dem ICTY abgebrochen worden waren. Nachdem die Gespräche fortgesetzt wurden, wandten sich die Niederlande und Belgien gegen die Unterzeichnung des SAA. Schließlich stimmten die Länder der Unterzeichnung zu, votierten jedoch gegen eine Implementierung und Ratifikation des SAA, wodurch die Unterzeichnung zu einem rein symbolischen Schritt degradiert wurde. Nachdem die Niederlande und Belgien auch der Implementierung zugestimmt hatten, ratifizierten die beiden Staaten das Abkommen erst sehr spät und verzögerten den serbischen Beitrittsprozess damit weiter.

Die Niederlande führen die Gruppe jener Staaten, die auf eine vollständige Kooperation mit dem ICTY beharren, an. Immer wieder betonte die niederländische Regierung ihren Fokus auf eine strenge, aber faire Konditionalität, insbesondere bei der Kooperation mit dem ICTY; die Niederlande hielten, auch wenn einige Mitgliedstaaten eine Beschleunigung des Integrationsprozess der Westbalkan-Staaten forcierten, an der strikten Einhaltung des Rahmenwerks fest und definierten die Zusammenarbeit mit dem ICTY als wesentliche Voraussetzung für die Annäherung an die EU (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2009, 6; 8-9). Die niederländische Regierung legte den Schwerpunkt im Erweiterungsprozess insbesondere auf die politische Dimension der Beitrittskriterien. So kündigte der Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten, Frans Timmermans, im September 2007 an, dass die Regierung strikt auf die Einhaltung der Kriterien im Erweiterungsprozess achten wird, besondere Aufmerksamkeit sollte dabei den politischen Kriterien gelten. Die EU bildet für Timmermans eine Wertegemeinschaft; wer ihr beitreten will, muss die Werte und Normen der EU vollständig unterstützen (Tweede Kamer der

Staten-Generaal 2007a). Der starke Fokus der niederländischen Regierung auf die politischen Beitrittskriterien ist ein wesentlicher Grund für die strikte Position des Landes. Die Niederlande verstehen sich zudem als Schutzmacht des ICTY, der in der niederländischen Stadt Den Haag angesiedelt ist. Auch die unheilvolle Rolle der niederländischen UNO-Kontingente in Srebrenica, die das Massaker an der bosnischen Bevölkerung nicht verhindern konnten, ist ein Grund für das niederländische Eintreten für die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen (vgl. etwa EurActiv.com 23.04.2008). Belgien unterstützt den Nachbarstaat dabei vor allem aus Solidarität; so stellte der belgische Außenminister im April 2008 klar, dass er im Falle, dass die Niederlande ihre Opposition aufgäben, ebenfalls einer Unterzeichnung des SAA zustimmen würde (EurActiv.com, 23.04.2008). Die Niederlande beharren besonders stark auf dem Beitrittskriterium der Kooperation mit dem ICTY; die niederländische Position hatte bereits im kroatischen Beitrittsprozess Verzögerungen zur Folge. Der serbische Beitrittsprozess allerdings wurde noch stärker von der niederländischen Blockade beeinflusst.

Die Kooperation mit dem ICTY bildete von Beginn an eine klare Bedingung für Fortschritte Serbiens im Prozess der EU-Annäherung: So empfahl die Kommission am 12. April 2005 den Beginn von Verhandlungen über ein SAA auf der Grundlage der Fortschritte der serbischen Regierung bei der Kooperation mit dem ICTY. Der EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn betonte jedoch zugleich, dass es keine Beitrittsverhandlungen geben könne, solange Serbien nicht vollständig mit dem ICTY zusammenarbeite und die beiden mutmaßlichen Hauptverantwortlichen für die Kriegsverbrechen im bosnischen Srebrenica, Radovan Karadžić und Ratko Mladić, verhaftet seien. Auch der Prozess der Verhandlungen über das SAA hänge von der Kooperation des Landes mit dem ICTY ab (Europäische Kommission 2005b). Damit stand fest, dass die Verhandlungen über das SAA jederzeit aufgrund mangelnder Kooperation ausgesetzt werden konnten.

Diese Möglichkeit wurde rasch relevant: Nachdem der Rat der Kommission am 3. Oktober 2005 das Mandat erteilt hatte, Verhandlungen über ein SAA mit Serbien und Montenegro zu beginnen (Rat der Europäischen Union 2005c, 9-10), prangerte Erweiterungskommissar Olli Rehn im Februar 2006 an, dass Serbien nicht ausreichend mit dem ICTY zusammenarbeite. Er stützte seine Äußerungen dabei vor allem auf die Beurteilung der Chefanklägerin des ICTY, Carla Del Ponte: Diese hatte insbesondere die mangelnde Kooperationsbereitschaft bei der Verhaftung von Mladić und Karadžić kritisiert. Rehn setzte sich vor dem Rat der EU daher für ein Ultimatum ein: Wenn Serbien nicht bis Ende März die vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY demonstriert, sollte die dritte Runde der Gespräche über ein SAA, die für Anfang April angesetzt war, verschoben werden (Krasniqi 27.02.2006). In seinen Schlussfolgerungen bekräftigte der Rat die Botschaft der Kommission, dass eine vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY notwendig ist, damit die Gespräche über ein SAA nicht unterbrochen werden. Serbien müsse entscheidende Schritte setzen, um alle verbleibenden Angeklagten – insbesondere Mladić und Karadžić – festzunehmen (Rat der Europäischen Union 2006a, 7). Auch der britische und der deutsche Außenminister unterstrichen, dass die Gespräche unterbrochen werden, wenn die Kooperation unzureichend ist (Krasniqi 27.02.2006). Das Ultimatum wurde schließlich verlängert; der Rat unterstützte die Entscheidung der Kommission, die Verhandlungsrunde über das SAA, die für den 11. Mai angesetzt war, zu verschieben, da Serbien nicht vollständig mit dem ICTY kooperiere. Sobald eine vollständige Kooperation erreicht – und insbesondere Mladić überstellt ist –, sollten die Verhandlungen wieder aufgenommen werden (Rat der Europäischen Union 2006b, 1). Serbien sah sich damit bereits am Beginn seiner EU-Integration großen Hürden ausgesetzt. Die Verhaftung und Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher wurde zur strikten Bedingung für die Verhandlung des SAA; die Kommission und der Rat knüpften schon in einem frühen Stadium Fortschritte an die vollständige Erfüllung bestimmter Kriterien. Allerdings wurde schon bald klar, dass sich auch hier ein Machtgefüge unterschiedlicher Interessen unter den EU-Mitgliedstaaten gebildet hatte: Manche wollten den serbischen

Annäherungsprozess rascher voranschreiten lassen; andere wiederum, und hier insbesondere die Niederlande, wichen nicht von der strikten Bedingung ab.

Nachdem der serbische Premierminister einen Aktionsplan zur Verhaftung von Mladić und zur verbesserten Kooperation mit dem ICTY vorgelegt hatte, sprachen sich einige Mitgliedstaaten dafür aus, die Gespräche über ein SAA auch ohne die Verhaftung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers fortzusetzen; sie fürchteten eine weitere politische Radikalisierung Serbiens. Andere Mitgliedstaaten verlangten für eine Fortsetzung die Verhaftung und Überstellung von Mladić. Auch Kommissionspräsident José Manuel Barroso zeigte sich skeptisch gegenüber den Bemühungen der serbischen Regierung (Krasniqi 18.07.2006). In seinen Schlussfolgerungen vom 12. Februar 2007 begrüßte der Rat, dass die Kommission bereit ist, Verhandlungen über ein SAA mit einer neuen Regierung wiederaufzunehmen, wenn diese ihr Engagement demonstriert und konkrete Schritte für eine vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY vornimmt. Der Rat betonte zudem, dass Serbien weiterhin willkommen in der EU ist (Rat der Europäischen Union 2007, 13). Damit signalisierte der Rat, dass eine Wiederaufnahme der Gespräche auch ohne eine Verhaftung von Mladić denkbar ist; die Verhaftung von Mladić wurde nicht als explizite Bedingung in den Schlussfolgerungen genannt. Erweiterungskommissar Olli Rehn erklärte, dass die Verhaftung eine notwendige Bedingung für die Unterzeichnung des SAA darstellt, Gespräche aber auch ohne seine Verhaftung wiederaufgenommen werden könnten (EUobserver.com 12.02.2007).

Die Schlussfolgerungen des Rates und die Ankündigung des Erweiterungskommissars waren ein Erfolg für die Befürworter einer Wiederaufnahme der Gespräche. Für eine rasche Wiederaufnahme sprachen sich insbesondere Österreich, Italien, die Slowakei, Polen, Ungarn, Tschechien und Slowenien aus. Eine strikte Linie und die Wiederaufnahme erst nach der Verhaftung und Überstellung des Flüchtigen forderten hingegen die Niederlande, Belgien und Großbritannien. Auch die Sprecherin der Chefanklägerin Carla Del Ponte äußerte die Sorge, mit einer zu frühen Wiederaufnahme

ein falsches Signal an die Angeklagten zu senden (EUobserver.com 12.02.2007). Die Machtverhältnisse in den intergouvernementalen Gremien der EU führten dazu, dass sich beide Seiten, die bremsenden wie die vorantreibenden Staaten, teilweise durchsetzen konnten. Während die Niederlande, Großbritannien und Belgien die Wiederaufnahme der Gespräche über ein SAA mit Serbien verhindern konnten, gelang es den eine raschere Integration Serbiens befürwortenden Staaten, die Bedingung der Verhaftung und Überstellung mutmaßlicher Kriegsverbrecher zu lockern; diese war nicht länger explizite Voraussetzung für die Verhandlungen über das SAA.

Nachdem die neue, proeuropäische serbische Regierung einige Schritte zur Verbesserung der Kooperation mit dem ICTY gesetzt hatte, wurden die Gespräche über ein SAA am 13. Juni 2007 wiederaufgenommen (Braniff 2011, 126). Jene Staaten in der EU, die die Bedingung der Kooperation mit dem ICTY weniger strikt auslegten, konnten sich damit gegen die Blockierer vorläufig durchsetzen; die Verhandlungen über das SAA mit Serbien wurden fortgesetzt. Einmal mehr wird deutlich, dass die zentralen Entscheidungen in der EU-Politik vor allem auf Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Interessen basieren. Ohne ein Einlenken der blockierenden Staaten hätte Serbien nicht im Prozess voranschreiten können; die Verhandlungen im Rat der EU und im Europäischen Rat und der Austausch einzelstaatlicher Interessen waren für den serbischen Beitrittswunsch von zentraler Bedeutung.

Jene Staaten, die nicht von der strikten Bedingung abweichen wollten, blockierten den nächsten Schritt Serbiens in Richtung EU-Annäherung: Insbesondere die Niederlande, die dabei von Belgien unterstützt wurden, stellten sich gegen eine Unterzeichnung des SAA mit Serbien und damit gegen den Abschluss der Verhandlungen. Die beiden Staaten gerieten dabei zunehmend unter Druck anderer Mitgliedstaaten, die auf den Abschluss des SAA drängten (EurActiv.com, 23.04.2008). Im Jänner 2008 reiste der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel, der sich für eine rasche Unterzeichnung des SAA einsetzte, nach Den Haag, um der niederländischen Regierung seinen Vorschlag der

Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu unterbreiten, die sich mit den Problemen des Status des Kosovo und der Kooperation mit dem ICTY beschäftigten sollte. Die slowenische Regierung hatte am 1. Jänner 2008 die Ratspräsidentschaft übernommen und forcierte eine Unterzeichnung noch im Jänner. Der niederländische Außenminister Maxime Verhagen allerdings erklärte, dass die Niederlande erst dann einer Unterzeichnung des SAA zustimmen werden, wenn Serbien vollständig mit dem ICTY kooperiert. Verhagen zeigte sich offen gegenüber der Idee einer Arbeitsgruppe, betonte jedoch zugleich, dass diese weder eine Ausrede für noch eine Alternative zur vollständigen Kooperation mit dem ICTY sein könne. Wenn Serbien wirklich eine europäische Zukunft wolle, müsse das Land Ratko Mladić ausliefern (EU Business 16.01.2008). Der Staatsbesuch des slowenischen Außenministers in den Niederlanden zeigte die Relevanz der niederländischen Blockade: Ohne ein Einlenken der Niederlande konnten die Verhandlungen über das SAA nicht abgeschlossen und das SAA nicht unterzeichnet werden; das erweiterungsfreundliche Slowenien wollte in Gesprächen die Blockade aufweichen und schlug sogar eine Arbeitsgruppe vor, die sich mit dem Anliegen der Niederlande näher beschäftigen sollte. Der slowenische Außenminister scheiterte jedoch vorerst am niederländischen Widerstand.

Im Jänner 2008 bekräftigten der niederländische Außenminister Verhagen und der Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten Timmermans in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage ihre Position. Die niederländischen Regierungsmitglieder hielten fest, dass eine Arbeitsgruppe nicht die Beurteilung und Bewertung der Zusammenarbeit Serbiens mit dem ICTY, die jeder Mitgliedstaat selbst vornimmt, ersetzen kann. Sie stellten daher klar, dass sie, wie Belgien, daran festhalten, ein SAA mit Serbien erst dann zu unterzeichnen, wenn eine vollständige Zusammenarbeit gewährleistet ist. Für beitrittswillige Staaten sei es grundlegend, alle Beitrittskriterien zu erfüllen; diese Position werden die Niederlande in ihren bi- und multilateralen Beziehungen vertreten (Verhagen/Timmermans 2008a).

Die spanische Regierung trat für eine rasche Unterzeichnung des SAA noch vor den Parlamentswahlen im Mai 2008 ein, konnte jedoch ebenfalls die Opposition der Niederlande vorerst nicht durchbrechen (B92 23.04.2008). Ende April 2008 – und damit nur wenige Tage vor den Parlamentswahlen in Serbien – wurde das SAA mit Serbien schließlich unterzeichnet, nachdem die Niederlande ihre Opposition aufgegeben hatten. Die Unterzeichnung galt vor allem als unterstützendes Signal an die proeuropäische Regierungskoalition unter Präsident Boris Tadić, die sich in einem Kopf-an-Kopf-Rennen mit der nationalistischen und EU-kritischen Opposition befand (Neue Zürcher Zeitung 29.04.2008; EurActiv.com 23.04.2008). Trotz des Einlenkens blieben die Niederlande und Belgien weiterhin hart: Beide Staaten drängten darauf, dass das SAA erst in Kraft tritt, wenn eine vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY gewährleistet ist (EurActiv.com 30.04.2008). Damit war die Unterzeichnung nur ein symbolischer Schritt zur Stärkung der proeuropäischen Kräfte in Serbien, konkrete Folgen für das Land hatte sie nicht.

Das Abkommen wurde vorläufig eingefroren: Der Rat bekräftigte in seinen Schlussfolgerungen vom 29. April 2008, dass die vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY, einschließlich aller möglichen Bemühungen zur Verhaftung und Überstellung der Angeklagten, ein grundlegendes Element des Abkommens darstellt. Die MinisterInnen kamen darin überein, das SAA erst dann an ihre Parlamente zur Ratifikation weiterzuleiten und das Interimsabkommen zu implementieren, sobald der Rat entscheidet, dass Serbien vollständig mit dem ICTY kooperiert (Rat der Europäischen Union 2008a, 8). Den Niederlanden sowie Belgien war es damit gelungen, ihre strikte Haltung in den Schlussfolgerungen des Rates zu verankern. Die Situation änderte sich im Juli 2008 zumindest teilweise: Radovan Karadžić wurde im Juli 2008 verhaftet (Flottau 22.07.2008) und nach Den Haag überstellt (Meiritz 22.07.2008). Im September 2008 übten die AußenministerInnen der EU und die Europäische Kommission Druck auf die Niederlande aus, das Handelsabkommen mit Serbien zu implementieren. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten befürwortete ein Ende der Blockade, nachdem Karadžić gefasst worden war. Die niederländische Regierung hielt jedoch an ihrer Meinung fest und forderte die

Festnahme der verbleibenden flüchtigen Kriegsverbrecher Ratko Mladić und Goran Hadžić (Vucheva 15.09.2008).

Auch Ende November 2008 bekräftigten die niederländischen Politiker Verhagen und Timmermans gegenüber dem niederländischen Parlament ihre strikte Haltung: Die beiden Politiker stellten klar, dass die Niederlande die von der Kommission vorgeschlagenen Fortschritte in den Beitrittsprozessen mit Kroatien und Serbien im Jahr 2009 kritisch sieht; die Fortschritte jedes Staates sollten von der Umsetzung der Reformen abhängen, jedes Land werde nach seinen individuellen Leistungen beurteilt. Die Niederlande werden weiterhin streng auf die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem ICTY achten; das Land wird sich zudem im Rat gegen die Nennung konkreter Termine für Fortschritte in den Schlussfolgerungen stellen (Verhagen/Timmermans 2008b). Obwohl die Kooperation mit dem ICTY eine wichtige Bedingung der EU in der Erweiterungspolitik am Westbalkan darstellt, legte sie kein Staat so strikt aus wie die Niederlande. Die Schwierigkeiten im serbischen Beitrittsprozess waren damit vor allem Folge der niederländischen Verhandlungsposition, die einem Voranschreiten nur äußerst zögernd zustimmte.

In ihren Schlussfolgerungen vom 7. Dezember 2009 beschlossen die AußenministerInnen der EU – nachdem der Chefankläger des ICTY, Serge Brammertz, eine positive Einschätzung zur Kooperation Serbiens mit dem ICTY abgegeben hatte –, dass die Implementierung des Interimabkommens beginnen kann (Rat der Europäischen Union 2009b). Der Bericht von Brammertz hatte dazu geführt, dass der niederländische Außenminister Verhagen seine Opposition aufgegeben und der Implementierung des Handelsabkommens zugestimmt hatte. Einer Ratifikation des SAA stimmten die Niederlande allerdings nicht zu, diese sollte erst erfolgen, wenn Serbien vollständig mit dem ICTY kooperiert. Eine Auslieferung von Mladić und Hadžić wäre dafür zwar von Vorteil, eine Zustimmung der Niederlande ohne eine Auslieferung der beiden Angeklagten aber denkbar (Jennings 17.12.2009). Das Einlenken der Niederlande, die

immer wieder dazu bereit waren, einen langsamen Schritt vorwärts zu machen, ist wohl nicht nur Folge einer positiven Einschätzung des Chefanklägers. Vielmehr scheinen intergouvernementale Verhandlungen und der Druck anderer Mitgliedstaaten, die kein Verständnis für die niederländische Blockadehaltung hatten, ausschlaggebend. Erstmals erklärte die niederländische Regierung zudem, nicht auf die Verhaftung und Überstellung der flüchtigen Kriegsverbrecher zu beharren, und lockerte damit eines der schwierigsten Kriterien der niederländischen Konditionalität.

Allerdings blieb die Position der Niederlande weiterhin sehr streng: Die Niederlande rieten Serbien, den serbischen Beitrittsantrag auf EU-Mitgliedschaft erst einzureichen, wenn die beiden Angeklagten Mladić und Hadžić verhaftet sind. Serbien übermittelte trotz der niederländischen Bedenken seinen Beitrittsantrag am 21. Dezember 2009; der serbische Antrag erhielt die Unterstützung mehrerer Mitgliedstaaten, die den serbischen Vorstoß begrüßten (Pop 20.12.2009). Mitte Juni 2010, kurz nach den Parlamentswahlen in den Niederlanden, gab die niederländische Regierung schließlich ihre Opposition auf: Die AußenministerInnen der EU beschlossen in Luxemburg, die Implementierung und Ratifikation des SAA mit Serbien zu beginnen. Dem Beschluss war eine positive Einschätzung der Zusammenarbeit Serbiens mit dem ICTY durch den Chefankläger des Tribunals, Serge Brammertz, vorangegangen. Brammertz betonte jedoch zugleich, dass eine Festnahme von Mladić für seine Untersuchungen von grundlegender Bedeutung ist. Diese Feststellung und die Tatsache, dass es keine positiven Nachrichten zur Festnahme des Angeklagten gab, führten dazu, dass die Mitgliedstaaten mit ihrer Beurteilung des serbischen Beitrittsantrages warteten (EurActiv.com, 15.06.2010). Der Rat forderte die Kommission schließlich erst im Oktober 2010 auf, diese Meinung vorzulegen (Rat der Europäischen Union 2010b, 9). Wie bereits im Rahmen dieser Studie ausgeführt wurde, kann die Kommission sich erst mit dem Beitrittsantrag eines Landes beschäftigen, wenn der Rat sie dazu auffordert; selbst die Stellungnahme der Kommission kann damit erst erfolgen, wenn die Mitgliedstaaten sich einig sind, den nächsten Schritt zu vollziehen. Im Falle Serbiens kam es erst relativ spät zu dieser Einigung.

Ratko Mladić wurde schließlich im Mai 2011 in Serbien festgenommen (Zeit Online 26.05.2011); wenige Tage später wurde er an den ICTY in Den Haag überstellt (Spiegel Online 31.05.2011). Goran Hadžić wurde im Juli 2011 festgenommen (Spiegel Online 20.07.2011) und ebenfalls kurze Zeit später nach Den Haag ausgeliefert (Spiegel Online 22.07.2011).

Mit dem Beschluss des Rates im Juni 2010 konnte die einzelstaatliche Ratifikation des SAA mit Serbien beginnen. Allerdings verlief auch diese nicht reibungslos: So verzögerte das niederländische Parlament die Ratifikation, weil es auf einen positiven Bericht des Chefanklägers des ICTY wartete, obwohl Mladić bereits verhaftet und überstellt worden war (B92 08.06.2011). Die Niederlande ratifizierten das Abkommen schließlich als einer der letzten Staaten Ende Februar 2012, nur Belgien und Litauen ratifizierten das Abkommen noch später (Rat der Europäischen Union (o.J. b). Die verspätete Ratifikation Litauens, das das Abkommen als letztes Land ratifizierte, wurde teilweise auf die Konkurrenz der beiden Staaten um den Posten des Präsidenten der UNO-Generalversammlung zurückgeführt. Auch die Absage der Privatisierung einer serbischen Brauerei, die in das Eigentum eines litauischen Unternehmens übergehen hätte sollte, hatte wohl Anteil an der späten Ratifikation (inSerbia.info, 16.04.2013). Das SAA mit Serbien trat schließlich am 1. September 2013 in Kraft, nachdem alle Staaten es ratifiziert hatten (B92 29.07.2013).

Die Beitrittsprozesse Kroatiens und Serbiens veranschaulichen, inwiefern es einzelnen Mitgliedstaaten gelingt, durch das Beharren auf einzelnen Bedingungen die Fortschritte beitrittswilliger Staaten zu bremsen. Die Niederlande, lange Zeit unterstützt von Belgien und Großbritannien, blockierten mit Verweis auf die Kooperation mit dem ICTY und die notwendige Überstellung flüchtiger Angeklagter immer wieder ein Voranschreiten der Beitrittsprozesse der beiden Staaten. Die Erweiterungspolitik zieht sich über viele Stufen; jeder Übertritt zur nächsten Stufe setzt einen einstimmigen Beschluss

der Mitgliedstaaten voraus. Dies ermöglicht es einzelnen Regierungen, immer wieder eine Blockadehaltung einzunehmen. Die Konditionalität der EU ist komplex, und jeder Mitgliedstaat hat eigene Ansichten darüber, wie strikt diese auszulegen ist, welche Bedingungen von besonders großer Bedeutung sind und wann sie erfüllt ist; die zentrale Rolle der europäischen Mitgliedstaaten in der Erweiterungspolitik hat damit immer wieder negative Konsequenzen für die Westbalkan-Region. Schließlich führt nicht nur das Beharren auf einzelnen Bedingungen zu Verzögerungen: Die litauische Regierung ratifizierte das SAA mit Serbien erst sehr spät, weil die Beziehungen zwischen den beiden Ländern angespannt waren. Das Land nutzte damit den serbischen Beitrittswunsch, um den eigenen Unmut über das Verhalten Serbiens in Bereichen zu äußern, die völlig unabhängig von der Erweiterungspolitik waren. Die litauische Instrumentalisierung des serbischen Beitrittsprozesses ist ein weiteres, anschauliches Beispiel für den starken Einfluss der Mitgliedstaaten auf erweiterungspolitische Prozesse.

6.2.3 Serbien und die schwierige Beziehung zum Kosovo

Die serbischen EU-Bestrebungen erhielten nach den lange Zeit insbesondere durch die Niederlande verzögerten Fortschritte schon bald einen weiteren Dämpfer: Die Frage des Status des Kosovo, der sich im Februar 2008 offiziell als unabhängig von Serbien deklariert hatte (BBC News Online 17.02.2008.), spaltete erneut die EU. Insbesondere die deutsche Regierung pochte auf eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo; andernfalls könne es keine Fortschritte bei der EU-Annäherung des Landes geben. Die serbische EU-Annäherung stand nun zum wiederholten Male, diesmal insbesondere als Folge der deutschen Verhandlungsposition, auf der Kippe.

Die deutsche Kanzlerin unterstrich wiederholt die Notwendigkeit guter Beziehungen mit dem Kosovo für Fortschritte Serbiens: Auf einer gemeinsamen

Pressekonferenz mit dem serbischen Präsidenten Boris Tadić im August 2011 in Belgrad bekräftigte Angela Merkel das deutsche Engagement für die serbische EU-Mitgliedschaft und lobte die Zusammenarbeit mit dem ICTY; sie betonte aber zugleich, dass die Verleihung des Kandidatenstatus für sie von zwei Bedingungen abhängt: Zum einen muss Serbien die notwendigen Reformen – Merkel verweist hier unter anderem auf die Bereiche Rechtsstaatlichkeit und Kampf gegen Korruption – umsetzen; zum zweiten muss Serbien seine Beziehungen mit seinen Nachbarstaaten, insbesondere mit dem Kosovo, verbessern. Die Kosovo-Frage wird von der Kanzlerin hervorgehoben; Deutschland selbst hat den Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt und warnt davor, ähnlich wie bei Zypern, einen ungelösten Territorialstreit in die EU aufzunehmen. Erfolgreiche direkte Gespräche zwischen Serbien und dem Kosovo, die Ermöglichung der Erfüllung der Aufgaben der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU (European Rule of Law Mission, EULEX) sowie die Beseitigung von Parallelstrukturen im Nordkosovo sind daher aus Sicht der Kanzlerin notwendig. Schwierige Fragen wie die Beziehungen zum Kosovo müssten früh im Beitrittsprozess angesprochen werden; ein Abschluss des Beitrittsprozesses, bevor die Schwierigkeiten mit dem Kosovo gelöst sind, ist für Merkel nicht sinnvoll (Deutsche Bundeskanzlerin 2011a). Die deutsche Bundeskanzlerin machte klar, dass sie über die zeitliche Dimension des Beitritts keine Aussagen treffen kann:

„Die zeitliche Perspektive hängt von den inhaltlichen Fortschritten ab. Das kann schnell gehen. Das kann aber auch natürlich auch länger dauern, wenn die Inhalte nicht so vorangehen, wie es nach den Kriterien, die wir für die Verhandlungen zum Beitritt in der Europäischen Union haben, notwendig wäre... Es sind noch etliche Hürden zu überwinden“ (Deutsche Bundeskanzlerin 2011a).

Wenige Tage später nahm die deutsche Kanzlerin bei einem Treffen mit dem slowenischen Premierminister Borut Pahor auf die Aufnahmefähigkeit der EU Bezug: „Ich glaube, Präsident Tadić hat gespürt, dass Deutschland ein echtes Interesse an einer Mitgliedschaft Serbiens hat, aber auch, dass wir natürlich unsere Arbeitsfähigkeit innerhalb

der Europäischen Union behalten müssen“ (Deutsche Bundeskanzlerin 2011b). Die Erklärungen der deutschen Bundeskanzlerin rückten damit das nächste Kriterium, die Beziehungen Serbiens mit dem Kosovo, in den Vordergrund. Neben der Betonung der Aufnahmefähigkeit und der strikten Konditionalität, die wichtige Elemente der deutschen Erweiterungsposition in der Region darstellen, legte die deutsche Regierungschefin den Fokus auf eine Normalisierung der Beziehungen mit dem jüngsten Staat Europas.

Das Kriterium fand sich denn auch in der Stellungnahme zum Beitrittsantrag Serbiens, die die Kommission im Oktober 2011 vorlegte: Darin empfahl die Kommission auf der Grundlage der gemachten Fortschritte, dem Land den Kandidatenstatus zu verleihen, wenn die serbische Regierung die Gespräche mit dem Kosovo fortsetzt. Die Beitrittsverhandlungen sollten aufgenommen werden, wenn es Serbien gelingt, seine Beziehungen mit dem Kosovo zu normalisieren (Europäische Kommission 2011e, 14). Die Empfehlung der Kommission zur Verleihung des Kandidatenstatus stand damit unter dem Vorbehalt der Beziehungen zum Kosovo. Die deutsche Bundeskanzlerin unterstrich in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag im Vorfeld des Europäischen Rates im Dezember, der über den Kandidatenstatus von Serbien entscheiden sollte, die Bedeutung guter nachbarschaftlicher Beziehungen und regionaler Kooperation als Teile der Kopenhagener Kriterien. Die Kanzlerin stellte fest, dass Serbien die Anforderung, die Beziehungen mit dem Kosovo zu normalisieren, nicht erfüllt hat. Daher kann dem Staat nach Ansicht der Kanzlerin nicht der Kandidatenstatus verliehen werden. Die Normalisierung der Beziehungen bildet für die deutsche Regierungschefin eine wesentliche Voraussetzung, da langfristig auch der Kosovo der EU beitreten soll. Merkel verwies zudem darauf, dass Serbien einen Beitrag dazu geleistet hat, dass deutsche Soldaten im Kosovo in Schussgefechten verletzt wurden. Dies sei nicht akzeptabel (Deutsche Bundesregierung 2011). Die deutsche Kanzlerin stellte damit klar, dass Deutschland einer Verleihung des Kandidatenstatus nicht zustimmen wird, da das für Deutschland wichtige Kriterium der Verbesserung der Beziehungen mit dem Kosovo nicht

erfüllt wurde. Ohne eine Zustimmung Deutschlands waren keine großen Fortschritte für Serbien zu erwarten.

Es kam folglich auch nicht zur Verleihung des Kandidatenstatus an das Land: Im Dezember 2011 bescheinigte der Rat der EU Serbien zwar, in der Lage zu sein, die Verpflichtungen der EU-Mitgliedschaft in fast allen Bereichen des Gemeinschaftsrechts mittelfristig zu übernehmen. Auch die Fortschritte im Dialog mit dem Kosovo wurden begrüßt. Der Rat kündigte an, dass der Europäische Rat die Empfehlung der Kommission, die Beitrittsverhandlungen mit Serbien zu beginnen, berücksichtigen wird; er wird zudem die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen diskutieren, wenn die Kommission feststellt, dass Serbien die Beitrittskriterien in ausreichendem Maße erfüllt. Hierbei ist insbesondere wichtig, dass Serbien die Beziehungen mit dem Kosovo verbessert; die Normalisierung der Beziehungen wird vom Rat als Schlüsselpriorität bezeichnet. Der Rat lädt die Kommission dazu ein, einen Bericht über dieses Thema vorzulegen, sobald ausreichende Fortschritte erreicht wurden (Rat der Europäischen Union 2011b, 10-11). Die Beziehungen mit dem Kosovo standen nun im Mittelpunkt der Konditionalität der EU. Der Europäische Rat bekräftigte wenige Tage später die Schlussfolgerungen des Rates: Er forderte den Rat der EU dazu auf, vor der Verleihung des Kandidatenstatus das Engagement Serbiens bei der Verbesserung der Beziehungen mit dem Kosovo zu prüfen. Insbesondere sollte der Rat beurteilen, ob Serbien bei der Implementierung der im Dialog erzielten Vereinbarungen voranschreitet, ein Abkommen über inklusive regionale Kooperation erreicht und aktiv kooperiert, um den Truppenkontingenten der Missionen EULEX und KFOR (Kosovo Force) zu ermöglichen, ihre Mandate auszuüben. Der Rat wird im Februar 2012 auf der Grundlage dieser Prüfung über die Verleihung des Kandidatenstatus an Serbien entscheiden; diese Entscheidung wird vom Europäischen Rat im März bestätigt (Europäischer Rat 2011, 5). Die Verleihung des Kandidatenstatus an Serbien wurde damit explizit mit der Bedingung verknüpft, dass sich die Beziehungen zum Kosovo verbessern. Für diesen strikten Zusammenhang war insbesondere die deutsche Regierung eingetreten.

Der Rat der EU erklärte schließlich Ende Februar 2012, dass Serbien die vom Europäischen Rat im Dezember festgelegten Schritte gesetzt hat, und empfahl, Serbien den Kandidatenstatus zu verleihen (Rat der Europäischen Union 2012a, 7). Nachdem Deutschland damit seine Opposition aufgegeben hatte, meldete Rumänien Bedenken an: Die rumänische Regierung forderte eine Erwähnung des Status der Minderheit der Vlachen in Serbien in den Schlussfolgerungen des Rates und Garantien der serbischen Regierung für den Schutz der Minderheit. Das Land stellte sich daher als einziges gegen die Empfehlung des Rates (B92 28.02.2012) und nutzte damit, ebenso wie Litauen bei der Ratifikation des SAA, die Konditionalität zur Durchsetzung eigener Interessen. Im März 2012 bekräftigte der Europäische Rat die Schlussfolgerungen des Rates vom Februar 2012 und verlieh Serbien den Kandidatenstatus (Europäischer Rat 2012, 14).

Die Kosovo-Frage blieb auf das Drängen einiger Mitgliedstaaten hin ein wichtiges Element der Erweiterungspolitik in Serbien: So empfahl der Rat der EU erst im Juni 2013 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, nachdem das Land Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittsprioritäten, insbesondere bei der Normalisierung der Beziehungen mit dem Kosovo, gemacht hatte. Er lobte die Regierungen Serbiens und des Kosovo für den Fortschritt, der im Dialog erreicht wurde, und begrüßte eine erste Vereinbarung über Prinzipien zur Normalisierung der Beziehungen vom 19. April sowie konkrete Schritte, die von den Staaten in der Folge unternommen wurden. Der Rat empfahl dem Europäischen Rat, die Kommission dazu einzuladen, einen Verhandlungsrahmen zu entwerfen, der die Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo berücksichtigt. Der Rat bekräftigte zudem, dass sichtbare und nachhaltige Fortschritte bei der Normalisierung der Beziehungen, einschließlich der Implementierung der bisher erzielten Vereinbarungen, von grundlegender Bedeutung bleiben, damit Serbien und der Kosovo auf ihrem Weg in Richtung EU voranschreiten können (Rat der Europäischen Union 2013a, 7-8). Im Juni 2013 entschied der Europäische Rat, mit Serbien Beitrittsverhandlungen zu eröffnen (Europäischer Rat 2013, 12); die Verhandlungen mit Serbien begannen schließlich plangemäß am 21. Jänner 2014 (B92 21.01.2014).

Die Beitrittsprozesse Kroatiens und Serbiens stehen exemplarisch für den Einfluss einzelner Mitgliedstaaten auf die Erweiterungspolitik am Westbalkan: Mehrmals gelang es, Fortschritte mit Verweis auf bestimmte Bedingungen – insbesondere die Kooperation mit dem ICTY und die Verbesserung der Beziehungen mit dem Kosovo – zu bremsen. Die Konditionalität der EU ist keine objektive, sondern unterliegt den subjektiven Positionen und Haltungen der Mitgliedstaaten. Die unterschiedliche Auslegung der Voraussetzungen für die EU-Annäherung hat zur Folge, dass die Mitgliedstaaten sich in den Verhandlungen auf ein gemeinsames Vorgehen einigen müssen; da zumeist Einstimmigkeit erforderlich ist, verfügen einzelne blockierende Staaten über große Verhandlungsmacht, kann ohne sie doch keine Entscheidung fallen. Da sowohl die Niederlande als auch Deutschland – ebenso wie Litauen und Rumänien, die die Konditionalität vor allem für die Durchsetzung eigener Interessen instrumentalisierten – keine intensiven Präferenzen für einen EU-Beitritt der Region hegten, fiel es ihnen leicht, auf ihren strikten Positionen zu beharren. Den anderen Mitgliedstaaten gelang es in den Verhandlungen nicht, die Blockaden aufzuheben: Staaten, die ein starkes Interesse an einer Integration der Region haben, verfügen über wesentlich weniger Verhandlungsmacht als Staaten mit schwachem Interesse. Die Beitrittsprozesse Kroatiens und Serbiens konnten trotzdem, nach zähen Verhandlungen und langem Ringen, schlussendlich voranschreiten, Blockaden wurden aufgegeben und die Regierungen lenkten ein. Die Haltungen der Niederlande, Großbritanniens, Belgiens und Deutschlands waren vor allem darauf zurückzuführen, dass sie eine strikte Kopplung der EU-Beitritte an bestimmte Bedingungen befürworteten. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit zwei Mitgliedstaaten, die den Erweiterungsprozess auf der Grundlage bilateraler Streitigkeiten blockierten und die Beitrittskonditionalität damit für eigene Zwecke missbrauchten.

6.3 Bilaterale Auseinandersetzungen als Hürden im Erweiterungsprozess – die Blockaden Sloweniens und Griechenlands

Insbesondere zwei Staaten nutzten den Erweiterungsprozess, um eigene Interessen gegenüber einzelnen Westbalkan-Staaten durchzusetzen: Slowenien blockierte die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien aufgrund eines Grenzstreits; Griechenland schließlich stellt sich bis heute gegen eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien, weil die griechische Regierung zuerst den Konflikt um den Namen des Landes lösen möchte. In beiden Fällen führten bilaterale Auseinandersetzungen zwischen einem Mitglieds- und einem Kandidatenstaat zu Blockaden im Erweiterungsprozess; in beiden Fällen wurde die Konditionalität des Beitrittsprozesses für eigene Zwecke genutzt.

Gegenstand des Streits zwischen Slowenien und Kroatien ist die Bucht von Piran: Slowenien und Kroatien bestehen darauf, dass die Bucht zu ihrem Hoheitsgebiet zählt. Für Slowenien steht dabei vor allem ein Zugang zu internationalen Gewässern auf dem Spiel, der etwa für die Schifffahrtsindustrie von Bedeutung ist; Kroatien fürchtet den Verlust einer bequemen Meerverbindung zu Italien. Die Grenzen wurden 1992 von der Badinter Kommission, die von der EU zur Beilegung von Streitigkeiten bei der Trennung der jugoslawischen Teilstaaten eingesetzt worden war, festgelegt, waren in der Folge jedoch stets Gegenstand von Auseinandersetzungen (Alic 23.05.2007). Slowenische PolitikerInnen drohten mehrmals damit, sich gegen die Beitrittsbestrebungen Kroatiens zu stellen. Als im September 2004 zwölf SlowenInnen – darunter der Vorsitzende einer slowenischen Oppositionspartei – in der umstrittenen Grenzregion von kroatischen GrenzpolizistInnen verhaftet wurden, weil sie sich geweigert hatten, sich auszuweisen, verkündete der slowenische Premierminister, Kroatien wäre nicht fit für die EU. Vorfälle wie diese hätten zur Folge, dass Slowenien den EU-Beitritt Kroatiens nicht länger unterstützen würde (BBC News Online 23.09.2004).

Im Oktober 2006 verweigerte die slowenische Regierung ihre Zustimmung zur Öffnung eines Verhandlungskapitels, das sich mit Fischereirecht befasste; Slowenien kritisierte die fehlende Umsetzung eines bilateralen Grenzabkommens, das slowenischen FischerInnen das Recht einräumte, in kroatischen Gewässern zu fischen. Da die slowenische Delegation einem Screening-Bericht der Europäischen Kommission, der die EU-Konformität des kroatischen Fischereirechts prüfte, nicht zustimmte, konnten die Verhandlungen zum Kapitel nicht begonnen werden. Die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zum Bericht bildet eine Voraussetzung für die Eröffnung von Verhandlungen (Mahony 19.10.2006). Slowenien gelang es damit bereits 2006, eine bilaterale Auseinandersetzung zur Bedingung im Beitrittsprozess Kroatiens zu machen: In den Schlussfolgerungen des Rates der EU im Dezember 2006 forderte dieser Kroatien deshalb auf, besonderes Augenmerk auf gute nachbarschaftliche Beziehungen und regionale Kooperation zu legen; das Land müsse sich bemühen, Lösungen für bilaterale Probleme – insbesondere Grenzstreitigkeiten – zu finden (Rat der Europäischen Union 2006c, 10). Da Slowenien bereits EU-Mitglied ist, kann es die Beitrittsbestrebungen des Nachbarn nutzen, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken; die Tatsache, dass Entscheidungen im Rat einstimmig getroffen werden, verleiht auch dem jungen und relativ kleinen Mitgliedstaat eine gewisse Vetoposition im europäischen Entscheidungsprozess. Obwohl die slowenische Regierung starke Präferenzen für einen EU-Beitritt der Westbalkan-Staaten hat, mit denen das Land intensive wirtschaftliche Beziehungen hegt und dessen Stabilität für das geographisch nahe liegende Slowenien von grundlegender Bedeutung ist, nutzte es den Beitrittswunsch Kroatiens zur Durchsetzung eigener Interessen. Der Grenzstreit rührte an nationalen Interessen des Staates und rückte daher in den Vordergrund der Beziehungen Sloweniens und Kroatiens.

Die slowenische Regierung stellte sich schließlich auf einer intergouvernementalen Konferenz am 19. Dezember 2008 gegen die Öffnung von neun Kapiteln (EurActiv.com 18.12.2008) sowie die Schließung von drei Verhandlungskapiteln im kroatischen Beitrittsprozess (Vucheva 18.12.2008) und verhinderte damit erneut

Fortschritte auf dem Weg Kroatiens in die EU. Ausschlaggebend für die Blockade waren die Verhandlungsunterlagen: Kroatien hatte den Dokumenten Karten beigelegt, die einen Grenzverlauf enthielten, den die kroatische Regierung präferierte. Slowenien fürchtete, dass eine Fortsetzung der Verhandlungen auf der Grundlage der Karten den Grenzverlauf, über den die beiden Staaten sich uneinig waren, vorwegnehmen würde (Gaulhofer 17.12.2008). Die slowenische Regierung nutzte damit die Beitrittsbestrebungen Kroatiens, um den Grenzstreit mit dem Land auf der europäischen Ebene auszutragen.

Die slowenische Weigerung, der Öffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln zuzustimmen, stieß auf Unmut in der EU: Etwa ein Dutzend Staaten, darunter auch Österreich, kritisierten die slowenische Haltung; der deutsche CSU-Abgeordnete zum Europäischen Parlament, Bernd Posselt, forderte ebenso wie der österreichische Abgeordnete der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ), Hannes Swoboda, Konsequenzen für das Veto Sloweniens (DiePresse.com 19.12.2008). Der österreichische Außenminister Michael Spindelegger bedauerte den Schritt Sloweniens und betonte das Interesse Österreichs wie Sloweniens an einem EU-Beitritt Kroatiens. Er strich zudem, wie auch die Kommission, hervor, dass es sich um ein bilaterales Problem handelt, das bilateral zu lösen sei. Die EU werde aber ihre Unterstützung anbieten (DiePresse.com 18.12.2008). Das slowenische Veto stieß durchaus auf Widerstand aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die slowenische Regierung rückte jedoch vorerst nicht von ihrer Position ab.

Die französische Ratspräsidentschaft hatte im Vorfeld der Konferenz versucht, die Blockade zu verhindern, war jedoch gescheitert (EurActiv.com 18.12.2008). Das slowenische Veto führte zu einem Stillstand im Beitrittsprozess Kroatiens: Während die Europäische Kommission in ihrer Erweiterungsstrategie im November 2008 auf die Erreichung der Schlussphase der Verhandlungen mit Kroatien Ende 2009 gezielt hatte – vorausgesetzt, das Land erfülle die notwendigen Bedingungen –, und eine Roadmap für den Abschluss der technischen Verhandlungen bis Ende 2009 vorgeschlagen hatte

(Europäische Kommission 2008, 8; 11), fand sich in den Schlussfolgerungen des Rates der EU vom Dezember 2008 kein Datum für einen Abschluss der Verhandlungen mit Kroatien. Vielmehr wurde hervorgehoben, dass die Geschwindigkeit der Verhandlungen von den Fortschritten Kroatiens bei der Erfüllung der festgelegten Bedingungen abhängt. Der Rat betonte zudem, dass die Bemühungen Kroatiens im Bereich gutnachbarschaftlicher Beziehungen – insbesondere bei der Suche nach einer Lösung für bilaterale Grenzstreitigkeiten mit Nachbarstaaten – fortgesetzt werden müssen (Rat der Europäischen Union 2008b, 12-13). Slowenien gelang es damit, den Verweis auf gutnachbarschaftliche Beziehungen, der ein Element der EU-Konditionalität am Westbalkan darstellt, für eigene Zwecke zu instrumentalisieren. Der Grenzstreit wurde zu einem expliziten Hindernis Kroatiens auf dem Weg in die EU.

Nachdem die französische Ratspräsidentschaft mit ihren Vermittlungsversuchen gescheitert war, versuchte auch die tschechische Ratspräsidentschaft, den Konflikt zu lösen. Eine Beitrittskonferenz, die für Ende April 2009 vorgesehen war, musste aufgrund des slowenischen Vetos abgesagt werden; die EU gab kein Datum für die Fortsetzung der Gespräche an und verwies darauf, dass die Festsetzung eines Termins von positiven Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Kroatien und Slowenien abhängt (BBC News Online 23.04.2009). Im Juni 2009 fand am Rande der Sitzung der EU-AußenministerInnen in Luxemburg ein Treffen zwischen den slowenischen und kroatischen AußenministerInnen unter der Ägide des Erweiterungskommissars Olli Rehn und der Ratspräsidentschafts-Troika Frankreich, Tschechien und Schweden statt. Die beiden Balkan-Staaten konnten sich trotz der Bestrebungen der EU nicht einigen (EurActiv.com 15.06.2009). Ende Juni 2009 blockierte Slowenien die Schließung eines weiteren Kapitels, das die umstrittenen Karten enthielt (BalkanInsight 24.06.2009).

Eine Lösung konnte erst unter der im zweiten Halbjahr 2009 amtierenden schwedischen Ratspräsidentschaft erzielt werden. Diese lehnte es ab, die Vermittlung im

Streit zu übernehmen; der schwedische Außenminister Carl Bildt erklärte, dass der Konflikt bilateral zu lösen sei (EurActiv.com 23.06.2009). Slowenien und Kroatien gelang es schließlich, sich zu einigen: Der slowenische Premierminister Borut Pahor erklärte am 11. September 2009 nach einem Treffen mit der kroatischen Premierministerin, dass Slowenien die Blockade in den Verhandlungen aufgibt. Der Konflikt sollte im Rahmen eines internationalen Schlichtungsverfahrens beigelegt werden (EurActiv.com 11.09.2009). Die slowenische Regierung hatte damit eingelenkt; Slowenien hatte sich stets gegen ein internationales Schlichtungsverfahren ausgesprochen, während Kroatien ein solches befürwortet hatte (SETimes.com 02.02.2007). Der Entwurf für die Schlichtungsvereinbarung räumte Slowenien einen Zugang zu internationalen Gewässern ein und basierte auf einem Vorschlag des Erweiterungskommissars Olli Rehn. Der Europäischen Kommission kam damit eine zentrale Rolle bei der Lösung des Konflikts zu. Das slowenische Parlament stimmte Ende September 2009 für eine Aufhebung des Vetos in der EU; bereits am 2. Oktober öffnete Kroatien sechs neue Kapitel und schloss fünf (EurActiv.com 30.09.2009). Am 4. November 2009 unterzeichneten die PremierministerInnen Kroatiens und Sloweniens eine Vereinbarung zur Beilegung des Grenzkonflikts (Hooper 04.11.2009). Obwohl die Vereinbarung bereits vom slowenischen und vom kroatischen Parlament abgesegnet worden war, ließ der slowenische Premierminister auf Druck der Opposition die Bevölkerung über die erzielte Vereinbarung abstimmen. Im Juni 2010 stimmte die slowenische Bevölkerung mit knapper Mehrheit dem Schlichtungsverfahren in einem bindenden Referendum zu (BBC News Online 06.06.2010.). Die Entscheidung der slowenischen Regierung, das Volk zur Lösung des Grenzstreits zu befragen, zeigt die innenpolitische Bedeutung des Themas auf. Dieses berührte wirtschaftliche, geopolitische und ideelle Interessen des Landes und war damit auch von Relevanz für die innerstaatliche Unterstützung der slowenischen Regierung, die das Interesse auf der europäischen Ebene folglich auch strikt vertrat.

Trotz der Einigung blockierte die slowenische Regierung im Dezember 2009 die Öffnung von drei Kapiteln – Fischerei, Umwelt sowie Außen-, Sicherheits- und

Verteidigungspolitik – mit Kroatien. Der slowenische Außenminister Samuel Žbogar räumte slowenische Vorbehalte in den drei Verhandlungsbereichen ein (Vogel 17.12.2009). Die Blockade Sloweniens wurde in der Folge von den beiden PremierministerInnen diskutiert (B92 14.01.2010); im Februar 2010 lenkte Slowenien ein und stimmte der Öffnung von zumindest zwei der drei Kapitel zu (Ministry of Foreign Affairs, Republic of Slovenia 2010). Der slowenischen Regierung war es damit wiederholt gelungen, nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen den kroatischen Beitrittsprozess zu verzögern. Da die Mitgliedstaaten der Öffnung und Schließung der Verhandlungskapitel, die zumeist technischer Natur und damit wenig kontrovers sind, zustimmen müssen, verfügte Slowenien als EU-Mitglied über einen klaren Verhandlungsvorteil gegenüber dem Nachbarn Kroatien, der auf einen positiven Beschluss angewiesen war. Erst, als Slowenien einlenkte, konnte der kroatische Beitrittsprozess voranschreiten; der Europäischen Kommission kam bei der Lösung des Grenzstreits eine entscheidende Rolle zu, sie konnte einmal mehr ihre Vermittlungskompetenz nutzen.

Nicht nur Slowenien schaffte es, den Erweiterungsprozess aufgrund bilateraler Auseinandersetzungen zu blockieren: Die griechische Regierung wandte sich, nachdem sie bereits im Jahr 2008 Gespräche mit Mazedonien über einen NATO-Beitritt verhindert hatte, im Jahr 2009 im Rat der EU gegen die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien (Euractiv.com 08.12.2009). Hintergrund der griechischen Blockade ist ein ungeklärter Streit um den Namen Mazedonien, gegen den das Land bereits bei der Abspaltung Mazedoniens von Jugoslawien im Jahr 1991 beim UNO-Sicherheitsrat protestiert hatte. Das Problem hat für Griechenland eine historische und eine geographische Dimension: Historisch verweist der Name auf das Königreich und die Kultur der antiken Mazedonier, die für Griechenland untrennbarer Teil der griechischen Geschichte und Kultur sind; geographisch verweist er auf eine größere Region, die sich über Gebiete Mazedoniens, Bulgariens und Albaniens erstreckt und deren größter Teil in Griechenland liegt. In der griechischen Region Mazedonien im Norden Griechenlands leben 2,5 Millionen Griechen; Griechenland fürchtet territoriale Ansprüche auf die

nordgriechische Region. 1995 schlossen beide Parteien eine Interimsvereinbarung, auf deren Grundlage seitdem Verhandlungen stattfinden. Griechenland tritt dafür ein, dass Mazedonien einen zusammengesetzten Namen mit einem geographischen Vermerk trägt, der in allen Zusammenhängen verwendet wird. Die griechische Blockade in NATO und EU wird insbesondere damit begründet, dass die mazedonische Regierung das Prinzip gutnachbarschaftlicher Beziehungen verletzt, das ein wichtiges Prinzip der beiden internationalen Organisationen darstellt (Ministry of Foreign Affairs, Hellenic Republic o.J.). Die griechische Regierung nutzt damit, ebenso wie die Regierung Sloweniens, die Bestimmung gutnachbarschaftlicher Beziehungen, die ein Element der Konditionalität der EU ist, um das eigene Interesse an einer Lösung der Namensfrage durchzusetzen.

Die griechische Blockade hat eine lange politische Vorgeschichte. Die griechische Außenministerin Dora Bakoyannis hatte bereits im August 2006 vor einer griechischen Blockade gewarnt:

“Given the fact that the minister ‘understands’, as he stated, the Greek positions, it is obvious that he also sees that the Hellenic Parliament, under any composition, will not ratify the accession of the neighbouring country to the EU and NATO if the name issue is not resolved beforehand” (Embassy of Greece, Hellenic Republic 2006).

Nachdem im Jahr 2006 eine nationalistische Partei in Mazedonien an die Macht gekommen war, fällte diese Anfang 2007 die Entscheidung, den Flughafen von Skopje nach dem König des antiken Mazedonien, Alexander dem Großen, zu benennen; Griechenland protestierte und beschuldigte die mazedonische Regierung, die Interimsvereinbarung zu verletzen. Auch die Aufstellung mehrerer Statuen vor dem Regierungsgebäude in Skopje, die an die historischen Wurzeln Mazedoniens erinnern, trug zu einer aufgeladenen Stimmung in Griechenland bei. Die Provokationen der nationalistischen Regierung Mazedoniens führten dazu, dass die Namensfrage auch zum

Thema im griechischen Wahlkampf wurde (International Crisis Group 2009, 5-6). Der griechische Premierminister Kostas Karamanlis, der auf eine Wiederwahl hoffte, kündigte im Wahlkampf daher auch an, den Beitritt Mazedoniens in internationale Organisationen zu blockieren: Er erklärte, dass Mazedonien ohne eine wechselseitig akzeptable Lösung für die Namensfrage keiner internationalen Organisation, weder der NATO noch der EU, beitreten könne (BalkanInsight 12.09.2007). Nach den Wahlen war die Partei von Karamanlis nicht nur mit einer hauchdünnen Mehrheit ausgestattet, sondern sah sich auch starkem Druck der Opposition ausgesetzt. Karamanlis, der an der Macht bleiben wollte, konnte daher seine Position aus dem Wahlkampf nicht einfach verlassen. Schließlich stellte sich Griechenland auf dem NATO-Gipfeltreffen in Bukarest im April 2008 offen gegen einen NATO-Beitritt Mazedoniens; die griechische Regierung wurde dabei von Frankreich unterstützt (International Crisis Group 2009, 5-6). Die Haltung Griechenlands ist damit innenpolitisch motiviert: Die harte Position der griechischen Regierung wird von vielen griechischen WählerInnen unterstützt und lenkt von innenpolitischen Problemen des Landes ab.

Die griechische Position stellt schließlich sogar einen Rechtsbruch dar: Am 5. Dezember 2011 entschied der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag, den die mazedonische Regierung angerufen hatte, dass Griechenland mit der Blockade des NATO-Beitritts das Interimsabkommen von 1995 bricht; dieses sieht vor, dass Griechenland den Beitritt Mazedoniens zu regionalen und internationalen Organisationen nicht behindern darf (International Court of Justice 2011, 4; 9). Der griechischen Regierung gelang es schließlich – gegen den Willen einiger anderer Mitgliedstaaten, die von der slowenischen Ratspräsidentschaft angeführt wurden – einen Satz zur Namensfrage in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 2008 einfließen zu lassen (International Crisis Group 2009, 12): „Maintaining good neighbourly relations, including a negotiated and mutually acceptable solution on the name issue, remains essential“ (Europäischer Rat 2008, 15). Damit gab es eine neue Bedingung für ein Voranschreiten des mazedonischen Erweiterungsprozesses, die allein von Griechenland durchgesetzt wurde.

Der Rat der EU übernahm die neue Bedingung in seinen Schlussfolgerungen im Dezember 2008: "The Council recalls, in accordance with the conclusions of the European Council on 19 and 20 June 2008, that maintaining good neighbourly relations, including a negotiated and mutually acceptable solution on the name issue, remains essential" (Rat der Europäischen Union 2008c, 7). Griechenland missbrauchte damit die als Schlüsselbedingung für den SAP vorgesehene Bedingung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen für eigene Zwecke (International Crisis Group 2009, 12). Der französische Außenminister Bernard Kouchner erklärte nach dem Ratstreffen, dass es keine Fortschritte ohne eine Lösung der Namensfrage geben könne, und bekräftigte damit die neue Bedingung im Erweiterungsprozess. Der mazedonische Außenminister verwies darauf, dass der Namensstreit kein Element der Kopenhagener Kriterien oder des SAA ist; in der Tat stellte die Namensfrage vor der griechischen Blockade keine explizite Bedingung für Fortschritte Mazedoniens im Beitrittsprozess dar. Erweiterungskommissar Olli Rehn machte unterdessen deutlich, dass die Entscheidung, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, vom einstimmigen Entschluss des Europäischen Rates abhängt. Auch wenn die Kommission im Frühjahr Benchmarks definiert hatte, die Mazedonien erfüllen muss, bevor Verhandlungen beginnen können, müsse auf eine positive Bewertung der Benchmarks kein Beschluss folgen (BalkanInsight 09.12.2008). Damit verwies Rehn auf die Entscheidungsmacht, die allein in den Händen der Mitgliedstaaten liegt: Ohne einen einstimmigen Beschluss der Staats- und RegierungschefInnen im Europäischen Rat kann Mazedonien im Beitrittsprozess nicht voranschreiten; die Kommission erstellt zwar Berichte und gibt Empfehlungen ab, kann allerdings keine Entscheidungen treffen oder vorwegnehmen. Mazedonien ist damit der Willkür der Mitgliedstaaten ausgeliefert, die Unstimmigkeiten mit dem Land über die Konditionalität des Beitrittsprozesses austragen können.

In ihrer Erweiterungsstrategie des Jahres 2009 empfahl die Kommission auf der Grundlage der Fortschritte Mazedoniens die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Zugleich verwies sie allerdings darauf, dass eine Verbesserung der Beziehungen mit den

Nachbarländern und eine Lösung der Namensfrage mit Griechenland essentiell sind (Europäische Kommission 2009, 23-24). Der Rat nahm im Dezember 2009 von der Empfehlung der Kommission Notiz und kündigte an, während der nächsten Ratspräsidentschaft darauf zurückzukommen; der Erhalt gutnachbarschaftlicher Beziehungen – einschließlich einer für beide Seiten akzeptablen Lösung für die Namensfrage unter der Vermittlung der UNO – bleibe aber grundlegend (Rat der Europäischen Union 2009b). Der französische Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Pierre Lellouche, verwies darauf, dass Frankreich sich im Rat als Zeichen der Solidarität hinter Griechenland gestellt hatte, während sich einige Regierungen für eine schnelle Aufnahme der Beitrittsverhandlungen ausgesprochen hatten (Euractiv.com 08.12.2009). Die griechische Regierung verhinderte damit weitere Fortschritte im Erweiterungsprozess, obwohl die Kommission diese empfahlen und einige Mitgliedstaaten sich dafür ausgesprochen hatten; die Anforderung, dass Entscheidungen zur Erweiterungspolitik einstimmig fallen müssen, stärkte die Position Griechenlands, das damit jegliche Entscheidung blockieren konnte. Die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien wurde allein aufgrund des Namensstreits verschoben.

In den Erweiterungsstrategien der Jahre 2010, 2011, 2012 und 2013 bekräftigte die Kommission ihre Empfehlung, Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien aufzunehmen (Europäische Kommission 2010d, 27; 2011d, 31; 2012c, 15; 2013d, 17-18). Sie verwies auf das Ausbleiben einer Stellungnahme des Rates (Europäische Kommission 2010d, 18-19; 27) und den fehlenden Beschluss des Rates, die Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien zu eröffnen (Europäische Kommission 2011d, 17). Der Übergang in die nächste Stufe könne vorteilhaft für die Beziehungen zwischen den Volksgruppen sowie für die Region und die Konsolidierung der Reformen sein (Europäische Kommission 2011d, 17; 2012c, 15). Im Jahr 2012 erklärte sich die Kommission dazu bereit, rasch einen Verhandlungsrahmen für die Verhandlungen mit Mazedonien zu erstellen, sobald ein Beschluss des Europäischen Rates vorliegt; der Verhandlungsrahmen sollte vorsehen, dass der Namensstreit bereits möglichst früh im Prozess gelöst wird. Die Eröffnung von

Verhandlungen könnte dazu beitragen, die Namensfrage zu lösen (Europäische Kommission 2012c, 30). Neben den Empfehlungen an den Rat appellierte die Kommission an die Staaten der Region, bilaterale Fragen auf bilateraler Ebene zu lösen; Grenz- oder Namensstreitigkeiten sollten den Erweiterungsprozess nicht behindern, sondern unabhängig von der europäischen Erweiterungspolitik gelöst werden (Europäische Kommission 2008, 11; 2011d, 10). Die Europäische Kommission sprach sich damit klar für die Eröffnung der Verhandlungen mit dem Land aus und befürwortete eine Entkopplung der bilateralen Auseinandersetzung mit Griechenland vom Beitrittsprozess. Allerdings liegt die Entscheidung nicht bei der Kommission, sondern beim Rat; das Beispiel Mazedonien verdeutlicht, dass die Kommission selbst nur Empfehlungen aussprechen kann, der Rat diesen aber keineswegs folgen muss.

Der Rat kam den Empfehlungen der Kommission nicht nach: In seinen Schlussfolgerungen der Jahre 2010, 2011, 2012 und 2013 erklärte er zwar, dass er die Einschätzung der Kommission, dass Mazedonien die politischen Kriterien in ausreichendem Maße erfüllt, teilt, und von der Empfehlung zur Eröffnung der Verhandlungen Notiz nimmt. Gutnachbarschaftliche Beziehungen und eine Lösung der Namensfrage bleiben allerdings von grundlegender Bedeutung (Rat der Europäischen Union 2010d, 17-18; 2011b, 8; 2012d, 10; 2013b, 19). Der Rat verweist darauf, dass er sich mit dem Thema nochmals während der nächsten Präsidentschaft beschäftigen wird (Rat der Europäischen Union 2010d, 17; 2011b, 8). Im Dezember 2012 erklärte der Rat, dass er die Umsetzung der Reformen sowie der Fortschritte im Bereich der gutnachbarschaftlichen Beziehungen und der Lösung der Namensfrage auf der Grundlage des Fortschrittsberichts der Kommission prüfen wird. Sollte diese Prüfung positiv ausfallen, wird der Europäische Rat die Kommission dazu einladen, sofort einen Vorschlag für den Verhandlungsrahmen vorzulegen und die analytische Prüfung des Gemeinschaftsrechts zu beginnen (Rat der Europäischen Union 2012d). Auch im Dezember 2013 erklärte er, dass er im Jahr 2014 auf das Thema zurückkommen und auf der Grundlage des Kommissionsberichts eine Öffnung der Beitrittsverhandlungen prüfen wird (Rat der Europäischen Union 2013b, 19). Obwohl

die Kommission den Beginn der Beitrittsverhandlungen empfohlen und auch der Rat anerkannte hatte, dass Mazedonien die politischen Beitrittskriterien erfüllt, kam es nicht zu Beitrittsverhandlungen mit dem Land; da der Beschluss zur Eröffnung von Verhandlungen einstimmig gefällt werden muss, konnte Griechenland Fortschritte blockieren und den Namensstreit mit Mazedonien auf die europäische Ebene übertragen.

Um etwas mehr Dynamik in den aufgrund der griechischen Blockade stockenden Beitrittsprozess mit Mazedonien zu bringen, wurde im März 2012 auf Initiative der Kommission ein hochrangiger Beitrittsdialog mit Mazedonien begonnen. Ziel dieses Dialogs ist es insbesondere, Vertrauen zu fördern und die Aussichten des Landes auf eine EU-Mitgliedschaft voranzutreiben. Der Dialog ist als Ergänzung gedacht und soll den Beitrittsprozess nicht ersetzen; er konzentriert sich auf fünf Reformbereiche und sieht regelmäßige Treffen auf politischer Ebene vor, um Reformfortschritte zu beurteilen und zu fördern (Europäische Kommission 2012d, 5). Die Kommission versuchte damit, im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Beitrittsprozess zu unterstützen und dem Land eine Möglichkeit zu geben, zumindest im Rahmen eines Dialoges mit der EU auf einen Beitritt hinzuwirken.

Sowohl Slowenien als auch Griechenland war es gelungen, die Beitrittsprozesse zweier Westbalkan-Staaten mit Verweis auf bilaterale Konflikte zu bremsen. Beide nutzten dabei das Kriterium gutnachbarschaftlicher Beziehungen, um ihre Blockade zu rechtfertigen und die Lösung des Streits mit dem Nachbarstaat zu einer Angelegenheit von europäischer Relevanz zu erklären. Da die Beitrittsprozesse sich durch viele Stufen auszeichnen, die einstimmige Beschlüsse der Regierungen voraussetzen, sind die Vetomöglichkeiten groß; während Slowenien die Öffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln blockierte, verhinderte die griechische Regierung die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Die Beispiele zeigen zugleich auf, dass geographische Nähe, geopolitische Sensibilität und starke wirtschaftliche Verflechtung nicht immer eine Erweiterungsunterstützung zur Folge haben müssen. Das innenpolitisch motivierte Interesse an einer für die jeweiligen Regierungen günstigen Lösung des Grenz- und

Namensstreits wiegt schwerer als die wirtschaftlichen und geopolitischen Vorteile eines EU-Beitritts des Nachbarstaats; die Fragen gemeinsamer Grenzen und gemeinsamer Geschichte berühren wirtschaftliche, geopolitische und ideelle Interessen der Länder und stehen damit im Vordergrund des Handelns der Staaten auf der europäischen Ebene. Im vorletzten Abschnitt dieser Arbeit wird das Beispiel der Visaliberalisierung mit den Westbalkan-Staaten herangezogen, um aufzuzeigen, inwiefern die Mitgliedstaaten gemeinsam Druck auf die Kommission ausüben, um eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen der EU zum Schutz einzelstaatlicher Interessen zu erreichen.

6.4 Die gesetzliche Verankerung einzelstaatlicher Interessen – das Beispiel Visaliberalisierung

Ein Element der EU-Annäherung der Westbalkan-Staaten bildet die Aufhebung der Visafreiheit, die viele Vorteile für die BürgerInnen der Region mit sich bringt, können diese doch damit einfacher und ohne große Hürden in europäische Staaten einreisen. Der Prozess der Visaliberalisierung zeigt auf, inwiefern es den Mitgliedstaaten gelingt, eigene Interessen im Prozess durchzusetzen und einen europäischen, von der Kommission entworfenen Prozess mit strikteren Bedingungen auszustatten.

Die Visa-Politik mit den Westbalkan-Staaten basiert auf Dialogen, die von der Kommission im Jahr 2008 mit den Westbalkan-Staaten begonnen wurden und die Umsetzung von Reformen durch die betroffenen Staaten zum Ziel haben. Die Grundlage der Dialoge bilden von der Kommission für jeden Staat erstellte Roadmaps, die Benchmarks enthalten, die die Staaten für Fortschritte im Prozess der Visaliberalisierung erfüllen sollen (Europäische Kommission 2011c, 1). Damit ist das Prinzip der Konditionalität auch im Visaprozess eng verankert. Die Kommission hob denn auch die Visaliberalisierung in ihren Erweiterungsstrategien als erfolgreiches Beispiel der EU-Konditionalität hervor (Europäische Kommission 2010d, 4; 17; 25). Die Entscheidungen liegen auch im Visaprozess bei den Mitgliedstaaten: Im Dezember 2009 verlieh der Rat der EU den

Staaten Serbien, Montenegro und Mazedonien auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission die Visafreiheit, nachdem diese die von der Kommission im Rahmen der Roadmaps gesetzten Benchmarks erfüllt hatten. Der Rat merkte zugleich an, dass Albanien und Bosnien und Herzegowina die Bedingungen nicht erfüllen und daher noch keine Visafreiheit gewährt werden kann (Rat der Europäischen Union 2009a, 16-17). Die neue Visafreiheit für drei Westbalkan-Staaten erregte schon bald den Ärger einiger Mitgliedstaaten, die sich mit einer großen Zahl von Asylanträgen aus der Region konfrontiert sahen: Anfang Mai 2010 wandte sich die belgische Regierung in einem Brief an die Europäische Kommission, in dem sie ankündigte, sollte Serbien nicht die notwendigen Maßnahmen unternehmen, um Asylmissbrauch zu unterbinden, würde Belgien eine Aussetzung der Visafreiheit für das Land beantragen (Barlovac 09.05.2011). Die Visafreiheit stieß damit auf erste Widerstände unter den Mitgliedstaaten.

Im Dezember 2010 wurde schließlich auch Albanien und Bosnien und Herzegowina vom Rat die Visafreiheit gewährt, nachdem die Kommission auch hier festgestellt hatte, dass die Bedingungen erfüllt wurden (Rat der Europäischen Union 2010c, 8). Die Kommission reagierte allerdings zugleich auf die Bedenken einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich stark steigender Asylantragszahlen: In einer Stellungnahme im November 2010 betonte sie, dass die Staaten des Westbalkans die Maßnahmen, um weiterhin die Benchmarks der Visa-Roadmaps zu erreichen, effektiv umsetzen müssen. Deshalb kündigte die Kommission an, eine Nachfolgeregelung, die Bereiche wie die Dokumentensicherheit, den Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption oder die Verwaltung von Migrationsflüssen umfasst, zu schaffen. Die Umsetzung der Reformen, die die Staaten auch nach Verleihung der Visafreiheit fortführen müssen, wird von der Kommission überwacht und in ihren jährlichen Fortschrittsberichten berücksichtigt. Die Nachfolgeregelung muss aus Sicht der Kommission zugleich von Möglichkeiten begleitet werden, um Risiken von Asylmissbrauch zu verhindern. Die Kommission kündigte deshalb die Schaffung von Mechanismen zur wechselseitigen Konsultation im Notfall an, die es den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den betroffenen Staaten erlauben, bestmöglich auf

Schwierigkeiten, die aus den Migrationsströmen resultieren, zu reagieren. Die Kommission möchte überdies – in Fällen, in denen ein oder mehrere Mitgliedstaaten mit einer Notsituation, also einem plötzlichen Anstieg von Einreisenden eines oder mehrerer Drittstaaten, einschließlich der Westbalkan-Staaten, konfrontiert sind – dem Rat die Annahme vorläufiger Maßnahmen nach Artikel 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) oder eine rasche Aussetzung der Visafreiheit vorschlagen (Europäische Kommission 2010c, 2). Die Kommission bezog sich damit auf Artikel 78 AEUV, in dem Möglichkeiten der Reaktion auf Notfallsituationen angelegt sind:

„Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments“ (Art. 78 AEUV).

Die Kommission hatte rasch auf die Sorgen einiger Mitgliedstaaten reagiert und angekündigt, die Einhaltung der Kriterien auch nach Gewährung der Visafreiheit zu überwachen und in Notsituationen weitergehende Maßnahmen vorzuschlagen. Die Stellungnahme der Kommission ging einigen Mitgliedstaaten allerdings nicht weit genug: Im Dezember 2010 brachten Frankreich und die Niederlande im Rat ein Dokument ein, in dem die beiden Staaten die Schaffung einer speziellen Schutzklausel forderten, die es den Mitgliedstaaten im Falle außergewöhnlich vieler Asylanträge ermöglicht, die Visafreiheit für eine begrenzte Zeit von zwei oder drei Monaten – mit einmaliger Möglichkeit zur Verlängerung – auszusetzen. In ihrem Papier bezogen sich die Staaten auf die Stellungnahme der Kommission vom November 2008: Aus Sicht der französischen und niederländischen Delegation ist neben den Möglichkeiten, die Artikel 78 AEUV bietet, eine zusätzliche Schutzklausel notwendig. Die gesetzliche Grundlage sieht keine Notfallbestimmung vor, die eine Aussetzung der Visafreiheit ermöglicht; hier ist nur ein reziproker Mechanismus vorgesehen. Frankreich und die Niederlande schlagen vor, dass eine neue Schutzklausel dann angewendet werden soll, wenn Asylmissbrauch zunimmt, die betroffenen Staaten bei der Rückkehr und Wiederaufnahme nicht kooperieren, die

Visaliberalisierung Probleme der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zur Folge hat oder wenn die betroffenen Staaten nicht die Kriterien, die die Regulierung zur Gewährung der Visafreiheit vorsieht, erfüllen. Die Kommission wird von Frankreich und den Niederlanden aufgerufen, einen Vorschlag zur Änderung der gesetzlichen Grundlage vorzulegen (Rat der Europäischen Union 2010e). Die Reaktion der Kommission, die angekündigt hatte, von den gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen und den Prozess der Visaliberalisierung umfassend zu überwachen, war in den Augen der französischen und der niederländische Regierung nicht ausreichend, um die einzelstaatlichen Asylsysteme zu schützen; eine umfangreiche Schutzklausel sollte es den Staaten erlauben, selbstständig zu entscheiden, wann der Bevölkerung eines Drittstaates die Visafreiheit entzogen wird.

Die französische Regierung versuchte zudem, das Problem der hohen Asylantragszahlen auf der einzelstaatlichen Ebene zu lösen: Am 18. März 2011 fügte der französische Verwaltungsrat des Französischen Amtes für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (OFPRA) die beiden Westbalkan-Staaten Albanien und Kosovo der Liste der sicheren Herkunftsstaaten hinzu. Dieser Beschluss erleichterte die Abschiebung von Asylsuchenden aus den beiden Ländern; er wurde allerdings bereits am 26. März vom französischen Staatsrat annulliert: Der Staatsrat verwies insbesondere auf die politische und soziale Instabilität in den beiden Staaten und die Gewalt, der bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sind (Conseil d'État 2011). Der französische Versuch, den Asylruck zu mindern, war damit am Urteil einer französischen Behörde gescheitert. Ein gemeinsames Vorgehen auf der europäischen Ebene war die einzige Möglichkeit, um die Zahl der Asylanträge nachhaltig zu senken; Moravcsik postuliert, dass die Mitgliedstaaten dort zusammenarbeiten werden, wo ihre staatlichen Präferenzen im Rahmen internationaler Kooperation besser erreicht werden können als durch unilaterale Aktionen (Moravcsik 1998a, 20). Internationale politische Externalitäten, und damit auch eine hohe Zahl von Asylsuchenden aus anderen Ländern, erhöhen die Anreize für Staaten zur internationalen Politikkoordination, insbesondere wenn sie zu Kosten für die Staaten führen und ihre Ziele untergraben (Moravcsik 1993, 485). Die französische Suche nach

einer europäischen Lösung war damit rational und von dem Wunsch getrieben, ein zunehmendes Problem für den französischen Staat zu vermindern. Die Kommission reagierte rasch auf die Sorgen der Mitgliedstaaten und legte Ende Mai 2011 ihren Vorschlag für eine Änderung der gesetzlichen Grundlage vor.

In ihrem Vorschlag verwies die Kommission auf die Aufhebung der Visapflicht für Albanien und Bosnien und Herzegowina, die von den Mitgliedstaaten im November 2010 trotz der Bedenken einiger Staaten wegen der starken Zunahme von Asylanträgen aus der Region beschlossen wurde (Europäische Kommission 2011b, 3). Die Kommission erkannte damit an, dass die Visaliberalisierung nicht im Interesse aller Mitgliedstaaten war. Der Bericht der Kommission legt die Fakten offen: So wird ausgeführt, dass es im Jahr 2010 – nach der Gewährung der Visafreiheit für die Staaten Serbien, Mazedonien und Montenegro Ende 2009 – eine starke Zunahme unbegründeter Asylanträge von SerblInnen und MazedonierInnen in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in Belgien, Schweden und Deutschland, gegeben hat. Eine Risikoanalyse zeigt auf, dass die Anerkennungsrate für Asylanträge aus Serbien und Mazedonien bei unter einem Prozent liegt; die Gründe für die Asylsuche liegen vor allem in der Gesundheitsversorgung, der Arbeitslosigkeit und Bildungsmangel. Etwa 80 Prozent der Asylsuchenden aus Serbien und Mazedonien gehören zur Volksgruppe der Roma, die verbleibenden 20 Prozent sind ethnische AlbanerInnen. Auch Anfang 2011 konnte eine hohe Zahl von Asylanträgen in Deutschland, Belgien und Schweden festgestellt werden, während insbesondere in Luxemburg die Anträge stark stiegen. Der Grund, warum die Asylsuchenden vor allem in diesen Ländern um Asyl ansuchen, liegt nach Ansicht von Expertenmissionen vor allem in Informationen von Freunden und Verwandten, die bereits in diese Länder gereist sind (Europäische Kommission 2011b, 14-15). Der Bericht der Kommission ermöglichte damit eine umfassende europäische Analyse zum Asylproblem, auf deren Grundlage die Kommission einen konkreten Änderungsvorschlag entwarf. Die meisten Anträge auf Asyl wurden in nur wenigen Staaten gestellt, die nicht in direkter Nachbarschaft zur Westbalkan-Region

liegen, aber einen hohen Lebensstandard versprechen; der Großteil der Asylanträge war zudem unbegründet und belastete damit die Asylsysteme der Staaten.

Die Kommission schlug eine Schutzklausel vor; diese entspricht, wie auch die Kommission anmerkte, dem gemeinsamen Wunsch der Mitgliedstaaten. Die Schutzklausel soll die in Artikel 78 AEUV vorgesehene Schutzklausel ersetzen und nur als vorübergehende Maßnahme in klar definierten Notsituationen zum Einsatz kommen. Für die Kommission sind Notfallsituationen plötzliche Veränderungen der Situation, etwa wenn die Zahlen auf einmal innerhalb kurzer Zeit ansteigen, eine dringende Antwort gegeben werden muss, um die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten zu bewältigen und Maßnahmen, die auf Artikel 78 AEUV aufbauen, keine passende oder ausreichende Reaktion darstellen. Die Entscheidung über die Einräumung einer Schutzklausel soll im Rahmen der Komitologie fallen, ein Ausschuss soll der Kommission die Annahme oder Verweigerung der Klausel in jedem Einzelfall empfehlen. Die Kommission selbst achtet bei ihrer Entscheidung auch auf die Zahl der Mitgliedstaaten, die betroffen sind, und den Einfluss der Migrationsströme auf die Migrationssituation in der EU. Das Europäische Parlament und der Rat sollen zudem ein Kontrollrecht erhalten, um zu gewährleisten, dass die Kommission ihre Implementierungskompetenzen nicht überschreitet (Kommission 2011b, 3-5). Die Kommission wurde damit auf Initiative der Mitgliedstaaten tätig; obwohl die Kommission über das Initiativmonopol bei Gesetzen in der EU verfügt, zeigt dieses Beispiel auf, dass es oft Mitgliedstaaten sind, die ein Handeln der Kommission fordern und damit zu neuen Gesetzen oder Änderungen bestehender Gesetze beitragen. Die Schutzklausel zur Aussetzung der Visafreiheit in bestimmten Situationen lag im Interesse einiger Mitgliedstaaten, die über genügend Verhandlungsmacht verfügten, um ihre Interessen auf der europäischen Ebene zur Geltung zu bringen. Die Kommission begann schließlich, wie in ihrer Stellungnahme im November 2008 angekündigt, in Monitoring-Berichten die Umsetzung der Visafreiheit in den Westbalkan-Staaten zu überwachen; bis Mai 2014 waren vier dieser Berichte erschienen, in denen die Kommission auch die Auswirkungen der Visafreiheit auf die europäischen Mitgliedstaaten unter die Lupe nimmt

und Maßnahmen zur Eindämmung von Asylmissbrauch vorschlägt (Europäische Kommission 2011c; 2011f; 2012b; 2013f).

Im Juni 2011 beriet der gemischte Ausschuss des Rates der EU den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Bestimmungen zur Visafreiheit; zudem präsentierte die Kommission ihren Monitoring-Bericht für den Westbalkan. Mehrere Staaten betonten daraufhin die Notwendigkeit, das Problem der anhaltend hohen Zahl unbegründeter Asylanträge aus einigen Westbalkan-Staaten zu behandeln (Rat der Europäischen Union 2011a, 16). Im Jahr 2011 unternahmen mehrere Mitgliedstaaten, die besonders stark von Asylanträgen betroffen waren, bilaterale Besuche in die Westbalkan-Staaten; das Thema wurde auch bei einem ministeriellen Forum zum Westbalkan Anfang Oktober diskutiert. Ebenfalls im Oktober 2011 fand ein Treffen hoher BeamtInnen in Brüssel statt, an dem Verantwortliche aus den Westbalkan-Staaten sowie Belgien, Deutschland, Luxemburg, Schweden und Ungarn teilnahmen, um bestehende und neue Maßnahmen gegen die hohen Zahlen von Asylanträgen zu diskutieren (Europäische Kommission 2011f, 3-4). In ihrem Bericht im Dezember 2011 verwies die Kommission erneut auf die steigende Zahl von Asylanträgen in den Jahren 2010 und 2011, die vor allem Belgien, Deutschland, Luxemburg und Schweden betrafen (Europäische Kommission 2011c, 10). Die Zahl der Anträge sank allerdings in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr; während insbesondere die Zahl der Anträge aus Serbien und Mazedonien sank, nahmen Anträge aus Albanien und Bosnien und Herzegowina zu (Europäische Kommission 2011c, 10-11). In ihrem Bericht von August 2012 schließlich bestätigte die Kommission, dass die Zahl hoher Asylanträge, die besonders in den Staaten Belgien, Deutschland, Schweden und Luxemburg gestellt werden, anhält (Europäische Kommission 2012b, 10). Während der Entwurf der Kommission damit weiterhin auf der europäischen Ebene diskutiert wurde, blieb das Problem bestehen; die betroffenen Mitgliedstaaten wandten sich daher erneut mit ihrer Forderung nach einer raschen Lösung an die Europäische Kommission.

Im Oktober 2012 richteten die InnenministerInnen der Staaten Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Luxemburg und der Niederlande einen Brief an die Europäische Kommission, in dem sie eine Notfallregelung forderten, die es ihnen ermöglicht, im Falle schweren Asylmissbrauchs die Visafreiheit mit den Balkan-Staaten auszusetzen. Die Staaten betonten, dass sie der Verleihung der Visafreiheit nur unter dem Vorbehalt zugestimmt hatten, dass kein Missbrauch betrieben wird; nun gäbe es allerdings viele unbegründete Asylanträge, die teilweise mit gefälschten Pässen gestellt würden (EurActiv.de 17.10.2012). In Deutschland spitzte sich die Situation zusehends zu: So war die Anzahl der Asylerstanträge von August auf September 2012 um 27,7 Prozent angestiegen; im Zeitraum Jänner bis September 2012 waren um 24 Prozent mehr Asylerstanträge gestellt worden als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Die meisten Anträge kamen im September 2012 aus Serbien und Mazedonien; die Anzahl der Erstanträge aus Mazedonien stieg um 67,7 Prozent, die Anträge aus Serbien hatten sich gegenüber dem Vormonat fast verdreifacht. Der Präsident des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge führte die Zunahme der Anträge auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zurück, das AsylwerberInnen in Deutschland höhere Sozialleistungen zugesteht. AntragstellerInnen, die auf Sozialleistungen hoffen, haben allerdings seiner Ansicht nach – da sie das deutsche Asylrecht missbrauchen – kaum Chancen auf Asyl (Deutsches Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012). Die Kommission bestätigte, dass im Jahr 2012 48 Prozent aller Asylanträge aus dem Westbalkan, die im Schengen-Raum eingebracht wurden, an Deutschland gestellt wurden. Die Anträge kamen vor allem aus Serbien und Mazedonien (Europäische Kommission 2013b, 13). Die deutschen Bundesländer Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Hamburg setzten sich über die föderale Kammer des deutschen Parlaments, den Bundesrat, für die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes ein. Die Abschaffung würde dazu führen, dass AsylwerberInnen Sozialhilfe erhalten; damit wären nicht mehr alleine Länder und Gemeinden, sondern auch der Bund an der Leistungsbereitstellung beteiligt (Rasche 15.10.2012). Auch die deutschen Bundesländer forderten damit die deutsche Bundesregierung auf, rasch eine Lösung für die

Asylproblematik zu finden, und setzten sich im Rahmen der föderalen Strukturen für eine gerechtere Aufteilung der Kosten ein. Der innenpolitische Druck auf die deutsche Regierung stieg.

Der Vorstoß für eine Schutzklausel wurde auch von Österreich unterstützt, das allerdings mit weniger hohen Asylantragszahlen zu kämpfen hatte; die österreichische Innenministerin Johanna Mikl-Leitner erklärte, dass Österreich das Problem der stark steigenden Asylanträge aus Westbalkan-Staaten zwar nicht habe – sie verwies hier vor allem auf die Organisation der Grundversorgung, die in Österreich anders sei, Deutschland würde AsylwerberInnen daher stärker anziehen –, die Einführung einer Schutzklausel zur Aussetzung der Visafreiheit sei im Falle von Asylmissbrauch als letztes Mittel allerdings notwendig (Wiener Zeitung.at 25.10.2012). Die österreichische Regierung schloss sich damit dem Drängen einiger anderer Mitgliedstaaten, die plötzlich mit sehr hohen Asylantragszahlen konfrontiert waren, an; die sechs Staaten verfügten innerhalb der EU über genügend Verhandlungsmacht, um ihre Position durchzusetzen und in europäisches Recht umzuwandeln. Insbesondere die Beteiligung der beiden großen und mächtigen Staaten Deutschland und Frankreich sicherte der Staatengruppe Einfluss auf die gesetzlichen Grundlagen der EU.

Wenige Tage nach dem Brief der sechs Staaten Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Luxemburg und der Niederlande brachten die InnenministerInnen mehrerer Staaten auf einer Ratstagung ihre Bedenken hinsichtlich des starken Anstiegs unbegründeter Asylanträge aus den Westbalkan-Staaten vor; sie forderten Maßnahmen zur Eindämmung der Asylanträge. Es wurde vereinbart, dass das Thema auf dem Ministerforum im November besprochen wird. Mehrere Staaten wurden zudem dazu aufgerufen, die seit Jänner 2012 andauernden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über die Änderung der Visaregelung rascher voranzutreiben (Rat der Europäischen Union 2012c, 19). Der Druck der Mitgliedstaaten zielte auf eine Beschleunigung der Verhandlungen über die Einführung der Schutzklausel: Diese steckten

fest; die besonders von den Asylanträgen betroffenen Mitgliedstaaten drängten daher auf einen raschen Beschluss der Änderung und weitere gemeinsame Maßnahmen im Rahmen der EU-Kooperation. So forderte der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Bundesinnenministerium, Ole Schröder, neben der Ermöglichung der Einführung der Visapflicht als letztes Mittel insbesondere die strafrechtliche Verfolgung der Organisation von Reisen für AsylwerberInnen sowie Kampagnen in Serbien und Mazedonien, die den BürgerInnen aufzeigen, dass in Deutschland keine Arbeitsplätze auf sie warten. Deutschland drängte damit, ebenso wie andere Staaten, auf ein starkes gemeinsames Vorgehen zur Eindämmung der Asylzahlen. Schließlich kündigte Schröder an, auch auf der einzelstaatlichen Ebene Maßnahmen zu setzen: Die deutsche Bundesregierung plane, Serbien und Mazedonien als sichere Herkunftsländer einzustufen; damit würde die Pflicht, zu beweisen, dass der Asylantrag gerechtfertigt ist, von den deutschen Behörden auf die AsylwerberInnen übergehen (Busse 25.10.2012). Der Druck der betroffenen Staaten blieb aufrecht, das Problem hoher Asylantragszahlen berührte wichtige Sicherheitsinteressen und rangierte daher weiterhin auf der europäischen Agenda weit oben.

Die Kommission bestätigte in ihrem Monitoring-Bericht im Jahr 2013 die anhaltend starke Belastung von sechs Staaten – so wurden im Jahr 2012 92 Prozent der Anträge im Schengenraum in den sechs Staaten Deutschland, Schweden, Frankreich, der Schweiz, Belgien und Luxemburg gestellt. Insbesondere in Deutschland und Frankreich war die Zahl der Anträge im Jahr 2012 stark gestiegen, die Anerkennungsrate fiel zwischen 2011 und 2012 von 2,8 auf 2,3 Prozent und war damit äußerst niedrig. Die meisten Anträge kamen aus Serbien und Mazedonien (Europäische Kommission 2013b, 12-13). Anfang Dezember 2013 wurde schließlich die Einführung der Schutzklausel vom Rat der EU beschlossen, nachdem das Europäische Parlament seine Zustimmung gegeben hatte. Die endgültige Regelung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission in Kenntnis setzen, wenn sie über einen Zeitraum von sechs Monaten mit einem starken und plötzlichen Anstieg von Asylanträgen mit einer niedrigen Anerkennungsrate, zurückgewiesenen Anträgen auf Rückübernahme eines Drittstaates oder der Einreise von

BürgerInnen aus Drittstaaten, die ohne Recht auf Aufenthalt angetroffen werden, konfrontiert sind. Der Mitgliedstaat muss in seinem Antrag an die Kommission eine klare Begründung geben und jene Maßnahmen, die er bereits gesetzt hat, um die Situation zu entschärfen, darlegen. Die Kommission informiert das Europäische Parlament und den Rat und prüft den Antrag; sie kann schließlich – auf der Grundlage der Empfehlung eines Ausschusses im Komitologie-System der EU – die Visafreiheit für einen oder mehrere Drittstaaten im antragstellenden Staat für eine Zeitspanne von sechs Monaten aussetzen. Diese Periode kann nochmals um maximal zwölf Monate verlängert werden (Regulation (EU) No 1289/2013). Damit war, nach mehrjähriger Vorlaufzeit, ein zentrales Anliegen einiger Mitgliedstaaten verwirklicht. Die Staaten übertragen der Kommission die Kompetenz, über die Einsetzung einer Schutzklausel zu entscheiden; diese muss allerdings den Rat sowie das Europäische Parlament darüber informieren und untersteht damit der Kontrolle der europäischen Institutionen.

Die Staaten versuchten allerdings trotzdem weiterhin, auch auf einzelstaatlicher Ebene den Asylruck zu mindern: Im März 2014 gelangten Pläne der deutschen Bundesregierung an die Öffentlichkeit, wonach die Westbalkan-Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien als sichere Herkunftsländer eingestuft werden sollten. Damit fiel eine Begründung für Asylanträge weg – diese könnten rascher zurückgewiesen und die Asylverfahren verkürzt werden (RuhrNachrichten.de 14.03.2014). Der deutsche Vorstoß verdeutlicht die weiterhin hohe Relevanz des Themas für die deutsche Politik. Eine Vielzahl von AsylwerberInnen belastet die Asylsysteme und erzeugt innenpolitischen Druck; dieser Druck hat zur Folge, dass die Staaten alles daran setzen, das Problem zunächst auf der einzelstaatlichen und, wenn notwendig, auf der europäischen Ebene zu lösen. Ein europäischer Lösungsansatz kann dabei durchaus von weiteren einzelstaatlichen Versuchen, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, begleitet sein.

Das Beispiel der Visaliberalisierung veranschaulicht eindrücklich, welche Rolle einzelstaatliche Interessen im Prozess der EU-Annäherung der Westbalkan-Staaten spielen. Ängste vor negativen Konsequenzen für die innerstaatliche Sicherheit führten in einigen Staaten dazu, dass sie Lösungen zur Senkung der Asylantragszahlen suchten. Die Einsicht, dass eine Kooperation auf EU-Ebene effektiver ist als unilaterale Aktionen, hatte schließlich zur Folge, dass die Staaten Druck auf der europäischen Ebene ausübten, um gemeinsame Lösungen zu schaffen. Da das Problem der hohen Asylantragszahlen nicht auf einzelstaatlicher Ebene zufriedenstellend gelöst werden konnte, wandten sich die Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission; diese wurde mit bestimmten, strikt begrenzten und von den Staaten kontrollierten Kompetenzen ausgestattet, die es ihr ermöglichten, im Interesse der Mitgliedstaaten zu handeln. Die Schutzklausel ist allein Folge der Ängste einiger europäischer Mitgliedstaaten, die sich mit ihren Bedenken durchsetzen konnten und der Visa-Frage eine zusätzliche, strikte Dimension hinzufügten. Neben den einzelstaatlichen Blockaden, die die Beitrittsprozesse immer wieder verzögerten, sind die Westbalkan-Staaten damit auch in der für sie wichtigen Frage der Visafreiheit mit neuen Grenzen und Regeln konfrontiert, die die EU-Annäherung der Staaten schwierig gestalten.

7 Die Erweiterungspolitik am Westbalkan – die prägende und determinierende Rolle einzelstaatlicher Interessen

Im Rahmen dieser Untersuchung stand die Frage, inwieweit mitgliedstaatliche Interessen die Erweiterungspolitik am Westbalkan prägen, im Vordergrund. Die Erweiterungspolitik ist ein Politikfeld der EU, in dem sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament über Kompetenzen verfügen. Während die Europäische Kommission vor allem Vorschläge erstellt, Stellungnahmen abgibt und mit ihren Berichten die Grundlage für Entscheidungen im Rat der EU und im Europäischen Rat schafft, beschränkt sich die Beteiligung des Parlaments vor allem auf die Zustimmung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen und zum Abschluss der Beitrittsprozesse. Sämtliche Entscheidungen werden von den Mitgliedstaaten in den intergouvernementalen Gremien der EU gefällt. Die zentralen Hypothesen dieser Studie sehen deshalb die Erweiterungspolitik vor allem als Folge von Aushandlungsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten, die über unterschiedliche, innenpolitisch gebildete Interessen verfügen und versuchen, diese mithilfe verschiedener Verhandlungsstrategien auf der europäischen Ebene durchzusetzen. Die Hypothesen wurden im Rahmen dieser Arbeit weitgehend bestätigt.

Die Mitgliedstaaten hatten zunächst Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung und Weiterentwicklung der europäischen Erweiterungspolitik: Deutschland, Frankreich und die Niederlande setzten sich an die Spitze einer erweiterungskritischen Gruppe, die für eine Aufwertung des Beitrittskriteriums der Aufnahmefähigkeit der EU, die strikte Einhaltung der Konditionalität und die strenge Reglementierung des Politikbereichs eintrat. Die Gruppe konnte sich dabei weitgehend durchsetzen; die Beschlüsse der intergouvernementalen Gremien der EU spiegeln ihre Interessen wider. So wurde die Aufnahmefähigkeit von einem vagen Kriterium zu einer konkreten Bedingung, die von der Kommission im Rahmen der Fortschrittsberichte regelmäßig geprüft wird; die Konditionalität wurde, etwa mit der Einführung von Benchmarks, die zur Öffnung und

Schließung von Verhandlungskapiteln erfüllt werden müssen, im gesamten Prozess verankert. Zudem wurden weitgehende Bestimmungen zur Reglementierung der Erweiterungspolitik beschlossen, etwa die frühe Behandlung schwieriger Verhandlungskapitel. Die Änderungen der Erweiterungspolitik, die unter dem Begriff „neuer Erweiterungskonsens“ die Grundlage für neue Erweiterungen bilden, hatten damit strikere, reglementiertere und kontrolliertere Beitrittsprozesse zur Folge. Die Erweiterung am Westbalkan wird dabei nicht von allen Mitgliedstaaten als Bedrohung empfunden: So gibt es durchaus Staaten, die die europäische Integration der Staaten unterstützen. Die Gruppe der Unterstützerstaaten setzt sich insbesondere aus den geographisch nahe an der Region liegenden Staaten Österreich, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und, in geringerem Maße, Polen zusammen. Die Westbalkan-Integration bildete eine Priorität der Ratspräsidentschaften der Länder; neben den einzelstaatlichen Engagements wirken die Staaten im Rahmen verschiedener organisatorischer Strukturen, etwa der Visegrád-Gruppe, auf einen EU-Beitritt der Westbalkan-Region hin. Die Weiterentwicklung der Erweiterungspolitik allerdings spiegelt insbesondere die Interessen der erweiterungsskeptischen Staaten wider, die mit der Beteiligung der besonders mächtigen Länder Frankreich und Deutschland über eine starke Verhandlungsposition verfügten.

Die Erweiterungshaltungen der Mitgliedstaaten sind Folge vielfältiger innenpolitischer Einflussfaktoren; im Rahmen dieser Arbeit wurden drei davon näher untersucht. Die Bevölkerung wird im Zuge von Referenden und der zunehmenden Bedeutung von Meinungsumfragen für das politische Handeln zum Vetoakteur in der Erweiterungspolitik; insbesondere in Frankreich und den Niederlanden, wo die Bevölkerung im Jahr 2005 den europäischen Verfassungsvertrag in einem Referendum ablehnte, erfuhren die BürgerInnen eine Aufwertung. Die Bevölkerung in der EU ist dabei mehrheitlich erweiterungskritisch eingestellt, ihre Beteiligung hat damit wohl vor allem noch strikere Regeln und Grenzen zur Folge. Den nationalen Parlamenten kommt normalerweise keine große Rolle auf der europäischen Ebene zu; in manchen Nationalstaaten, und hier ist insbesondere Deutschland anzuführen, nehmen allerdings

auch sie zunehmend Einfluss auf die Erweiterungspolitik. Die als Folge des Urteils des deutschen Bundesverfassungsgerichts verankerten starken Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages lassen es zu einem relevanten Vetoakteur auch auf der europäischen Ebene werden. Schließlich wirken auch die von Schimmelfennig als zentral hervorgehobenen Faktoren geographische Nähe und wirtschaftliche Verflechtung auf die Erweiterungspositionen der Mitgliedstaaten ein; geographisch nahe liegende und wirtschaftlich stark mit den Westbalkan-Staaten verflochtene Staaten zeichnen sich in der Tat eher durch eine Erweiterungsunterstützung aus als geographisch entferntere Staaten. Dieser Zusammenhang wird von Aussagen österreichischer und ungarischer Politiker, die die Erweiterung auch in den Kontext wirtschaftlicher Beziehungen stellen, unterstrichen.

Der Einfluss mitgliedstaatlicher Interessen auf die Erweiterungspolitik am Westbalkan zeigt sich schließlich in den einzelstaatlichen Interventionsversuchen: So versuchten mehrere Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungsposition durch den Gebrauch der Verhandlungsstrategie des „issue linkage“ zu stärken. Dabei verknüpften sie Entscheidungen in der Erweiterungspolitik, für die sie nur schwache Präferenzen hatten, mit anderen Politikbereichen, in denen sie intensive Präferenzen hegten; die Folge waren erweiterungspolitische Blockaden, die erst durch eine Einigung im Wege intergouvermentaler Verhandlungen aufgelöst werden konnten. Die Bewertung der Konditionalität fiel zudem durchaus unterschiedlich aus: So blockierten die Niederlande, unterstützt von Großbritannien und Belgien, wiederholt Fortschritte in den kroatischen und serbischen Beitrittsprozessen, weil sie die Kooperation mit dem ICTY für nicht ausreichend befanden. Während andere Mitgliedstaaten die Beitrittsprozesse voranschreiten lassen wollten und Druck auf die bremsende Gruppe ausübten, sicherte das Einstimmigkeitsprinzip im Rat den drei zögerlichen Staaten eine starke Verhandlungsposition. Die rumänische und die litauische Regierung nutzten die Konditionalität schließlich zur Durchsetzung eigener Interessen.

Slowenien und Griechenland verhinderten Fortschritte im kroatischen und mazedonischen Beitrittsprozess, weil sie bilaterale Auseinandersetzungen mit den beiden Ländern auf die europäische Ebene übertrugen; die vielfältigen Veto-Möglichkeiten in der Erweiterungspolitik stärkten auch hier die Verhandlungspositionen der beiden Staaten. Während Slowenien nach Vermittlungsversuchen der Kommission einlenkte, verhindert die griechische Regierung immer noch jegliche EU-Annäherung Mazedoniens mit Verweis auf den Namensstreit mit dem Land. Das Beispiel der Visaliberalisierung schließlich zeigt auf, dass eine kleine Gruppe von Staaten genügend Druck aufbauen kann, um die Kommission zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen aufzufordern: Die Sorgen von sechs Mitgliedstaaten, die mit einer stark steigenden Zahl von Asylanträgen aus der Westbalkan-Region konfrontiert waren, führten zur Einführung einer eigenen Schutzklausel zur Aussetzung der Visafreiheit. Die Kommission arbeitete den Vorschlag auf Druck der Mitgliedstaaten hin aus und entscheidet über die Umsetzung, die Änderung selbst ist aber auf die sicherheitspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten zurückzuführen.

Die Erweiterungspolitik am Westbalkan zeichnet sich durch große Komplexität aus; die Staaten müssen mehrere Stufen durchlaufen, der Übergang von einer Stufe zur anderen ist nur möglich, wenn die Mitgliedstaaten den nächsten Schritt – zumeist einstimmig – beschließen. Die Beitrittsprozesse der Westbalkan-Staaten verlaufen nicht automatisch; selbst, wenn sämtliche von den Mitgliedstaaten festgelegte Kriterien erfüllt wurden, heißt dies keineswegs, dass die EU-Annäherung voranschreitet. Die teilweise sehr unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten, die auf verschiedenste innerstaatliche Einflüsse zurückzuführen sind, treffen auch in der Erweiterungspolitik aufeinander; der Interessenaustausch im Rahmen intergouvermentaler Verhandlungen unterliegt der Verhandlungsmacht der Akteure und dem Einsatz von Verhandlungsstrategien. Der mehrstufige, komplexe Prozess erlaubt es den Mitgliedstaaten, Fortschritte auf der Grundlage eigener Interessen, bilateraler Auseinandersetzungen oder strikter Konditionen zu blockieren.

Die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten hat damit vor allem zur Folge, dass europäische Beitrittsprozesse unberechenbarer werden; spielen die Mitgliedstaaten ihren Einfluss zu stark aus, läuft die europäische Erweiterungspolitik Gefahr, an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Wenn auf die Erfüllung der vorgegebenen Bedingungen keine positiven Beschlüsse folgen, mindert dies den Anreiz für Reformen, der eine wesentliche Stärke der europäischen Erweiterungspolitik darstellt. Die Erweiterungspolitik am Westbalkan ist in der Lage, Veränderungen zu bewirken und Stabilität sowie Demokratie in der Region zu festigen; inwiefern der Einfluss der Mitgliedstaaten sich nicht nur in strikteren Regeln und einzelstaatlichen Blockaden, sondern auch in Verbesserungen für die BürgerInnen der Westbalkan-Staaten niederschlägt, wird die Zukunft der Erweiterungspolitik am Westbalkan zeigen.

Literatur

Monographien :

Blockmans, Steven (2007). *Tough Love: The European Union's Relations with the Western Balkans*. Brüssel: Asser Press.

Braniff, Máire (2011). *Integrating the Balkans. Conflict Resolution and the Impact of the EU Expansion*. Library of European Studies 17. London: I.B. Tauris.

Duhamel, Olivier (2005). *Des raisons du „Non“*. Paris: Editions du Seuil.

Gehring, Thomas (2002). *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht*. Nomos: Baden-Baden.

Grabbe, Heather/Kirsty Hughes (1998). *Enlarging the EU Eastwards*. The Royal Institute of International Affairs. London: Chatham House Papers.

Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, Ernst B. (1964). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, Ernst B. (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Lechner, Frank J. (2008). *The Netherlands. Globalization and National Identity*. London: Routledge.

Lindberg, Leon N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

Moravcsik, Andrew (1998a). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Aufsätze in Sammelbänden und Zeitschriften, Berichte:

Altmann, Franz-Lothar (2003). *Der Gipfel EU-Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki: Zurück zur Realität?* SWP Aktuell. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Anastasakis, Othon/Vesna Bojicic-Dzelilovic (2002). *Balkan Regional Cooperation & European Integration*. London: Hellenic Observatory, The European Institute, The London School of Economics and Political Science.

Barnes, Ian/Pamela Barnes (2010). *Enlargement*. In: Cini, Michelle/Nieves Pérez-Solórzano Borrarán (Hrsg.): *European Union Politics*. 3rd edition. New York: Oxford University Press, 418-435.

Bastarreche, Carlos (2002). *The European Union's Enlargement Process*. National Europe Centre Paper No. 11. ANU Robert Schuman Lecture, Canberra, 3 July 2002. <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41657/3/bastarreche.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Biermann, Rafael (1999). *The Stability Pact for South Eastern Europe – potential, problems and perspectives*. ZEI Discussion Paper. Bonn: Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

Biermann, Rafael (2001). *Südosteuropa am Scheidepunkt: Der Stabilitätspakt, das Ende der Milošević-Ära und die neu aufbrechende „albanische Frage“*. In: Donhöff, Marion Gräfin/Karl Kaiser/Werner Link/Hanns W. Maull/Klaus-Werner Schatz/Wolfgang Wagner (Hrsg.): *Jahrbuch Internationale Politik 1999/2000*. München: Oldenbourg, 137-148.

Breuss, Fritz (2007). *Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU*. In: *WIFO-Monatsberichte*, Nr. 8, 641-660.

Caporaso, James A./Andrew Moravcsik/Fritz Scharpf/Helen Wallace (1999). *Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 1, 155-179.

Devrim, Deniz/Evelina Schulz (2009). *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*. Working Paper 13. Madrid: Real Instituto Elcano.

Freyburg, Tina/Solveig Richter (2010). *National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans*. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 263-281.

Gaeta, Paola (1996). *The Dayton Agreements and International Law*. In: *European Journal for International Law*, Vol. 7, Nr. 1, 147-163.

Hailbronner, Kay (2007). *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*. In: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.): *Völkerrecht*. 4. Aufl. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlag, 157-264.

Harmsen, Robert (2005). The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty. Referendum Briefing Paper Nr. 13. Sussex: European Parties Elections and Referendums Network, University of Sussex. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-13.pdf&site=266> (abgerufen am 06.05.2014).

Hillion, Christophe (2010). The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Report No. 6, November 2010. SIEPS: Stockholm. <http://www.wider-europe.org/sites/default/files/attachments/events/SIEPS%20report.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Hillion, Christophe (2011). EU Enlargement. In: Craug, Paul/Gráinne de Búrca (Hrsg.): The Evolution of EU Law. 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press, 187-216.

Hoffmann, Stanley (1964). The European Process at Atlantic Crosspurposes. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 3, Nr. 2, 85–101.

Hoffmann, Stanley (1966). Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation State and the case of Western Europe. In: Daedalus, Vol. 95, Nr. 3, 862-915.

International Crisis Group (2009). Macedonia's Name: Breaking the Deadlock. Policy Briefing, Europe Briefing Nr. 52, 12 January 2009. Pristina/Brüssel: International Crisis Group. http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b52_macedonias_name___breaking_the_deadlock.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Kocjančič, Rudi (2006). Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Nr. 66, 435-453.

Landaburu, Eneko (2006). From Neighbourhood to Integration Policy. Are there concrete alternatives to enlargement? Centre for European Policy Studies (CEPS), CEPS Policy Brief, No. 95/March 2006. Brussels: CEPS. http://aei.pitt.edu/6600/1/1305_95.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Laurent, Annie/Nicolas Sauger (2005). Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen: Comprendre le „Non“ français. Les Cahiers du Cevipof, Nr. 42. Paris: Science Po.

Lehne, Stefan (2004). Has the ‚Hour of Europe‘ come at last? The EU's strategy for the Balkans. In: Batt, Judy (Hrsg.): The Western Balkans: moving on. Chaillot Paper Nr. 70. Paris: EU Institute for Security Studies, 111-124.

Lippert, Barbara (2007). Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses. In: Integration, Nr. 4, 422-439.

Lopandić, Duško (2002). Regional Cooperation in SEE – Towards a new institutional framework. In: Lopandić, Duško (Hrsg.): Regional Cooperation in South Eastern Europe. The Effects of Regional Initiatives. Conference proceedings. Belgrad: European Movement in Serbia, 48-59.

Mayr, Walter (2009). Land in der Falle. In: Der Spiegel, 12/2009, 16.03.2009, 90-92.

Moravcsik, Andrew (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. In: International Organization, Vol. 45, Nr. 1, 19-56.

Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 31, Nr. 4, 473-524.

Moravcsik, Andrew (1994). Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Center for European Studies Working Paper Series Nr. 52. Cambridge: Harvard University.

Moravcsik, Andrew (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: International Organization, Vol. 51, Nr. 4, 513-553.

Moravcsik, Andrew (1998b). Europe's Integration at Century's End. In: Moravcsik, Andrew (Hrsg.): Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy. New York: Council on Foreign Relations, 1-58.

Moravcsik, Andrew (1999). Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration. In: Journal of European Public Policy, Vol. 6, Nr. 4, 669-681.

Moravcsik, Andrew/Milada Anna Vachudova (2002). Bargaining Among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration. In: European Union Studies Association Review, Vol. 15, Nr. 4, 1-4.

Moravcsik, Andrew/Milada Anna Vachudova (2003). National Interests, State Power, and EU Enlargement. In: East European Politics and Societies, Vol. 17, Nr. 1, 42-57.

Moravcsik, Andrew/Frank Schimmelfennig (2009). Liberal Intergovernmentalism. In: Wiener, Antje/Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 67-87.

Niemann, Arne (2004). From pre-theory to theory? Developing a revised neofunctionalist framework for explaining EU decision-making outcomes. Dresdner Arbeitspapier Internationale Beziehungen, Nr. 11. Dresden: Institut für Politikwissenschaft.

Oberger, Josef (2004). An Austrian Initiative: The Regional Partnership. Danube Rectors' Conference Summer School on Regional Co-operation, 8 – 14 August 2004, Proceedings, 115-121.
Ricard-Nihoul, Gaëtane (2005). Le „non“ français du 29 mai 2005: comprendre, agir. Etudes et Recherches Nr. 44. Paris: Notre Europe.

Sandholtz, Wayne/Alec Stone Sweet (1997). European integration and supranational governance. In: Journal of European Public Policy, Vol. 4, Nr. 3, 297-317.

Schild, Joachim (2005). Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: Integration, Nr. 3, 187-200.

Schimmelfennig, Frank (2001). The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. In: International Organization, Vol.55, Nr. 1, 47-80.

Schimmelfennig, Frank (2008). EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness. In: Journal of European Public Policy, Vol. 15, No. 6, 918-937.

Schmitter, Philippe (1969). Three neo-functional hypotheses about international integration. In: International Organization, Vol. 23, Nr. 2, 161-166.

Schmitter, Philippe (2004). Neo-Neofunctionalism. In: Wiener, Antje/Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 46-74.

Sjursen, Helene (2002). Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, Nr. 3, 491-513.

Smolnik, Franziska (2008). Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts, Nr. 66. Berlin: Freie Universität Berlin.

Stahl, Bernhard (2010). Strategische und zivilisatorische Erweiterungen und die Folgen für die europäische Integration. In: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 42-59.

Stefanova, Boyka (2006). The „No“ Vote in the French and Dutch Referenda on the EU Constitution: A Spillover of Consequences for the Wider Europe. In: PS Political Science & Politics, Vol. 39, Nr. 2, 251-255.

Steinhilber, Jochen (2012). Liberaler Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 141-162.

Strážay, Tomáš (2012). Visegrad Four and the Western Balkans: A Group Perspective. In: The Polish Quarterly of International Affairs, Vol. 21, Nr. 4, 52-64.

Tichy-Fisslberger, Elisabeth (2007). Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft im Überblick. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 36 Jg., Nr. 2, 167–184.

Tolksdorf, Dominik (2007). Die deutsche Ratspräsidentschaft und Südosteuropa – zwischen Kosovo-Statusentscheidung und Fortführung des Beitrittsprozesses. Analyse Nr. 6, 46-53. München: Center for Applied Policy Research (CAP). <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Analyse-2007-06.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Trauner, Florian (2009). From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe. In: Journal of European Public Policy, Vol. 16, Nr. 5, 774-790.

Van Meurs, Wim/Alexandros Yannis (2002). The European Union and the Balkans. From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement. Bertelsmann Stiftung/Centrum für angewandte Politikforschung/Hellenic Foundation for European & Foreign Policy: Gütersloh.

Van Meurs, Wim (2003). Den Balkan integrieren. Die europäische Perspektive der Region nach 2004. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10-11, 34-39.

Vasilev, George (2011). EU Conditionality and Ethnic Coexistence in the Balkans: Macedonia and Bosnia in a Comparative Perspective. In: Ethnopolitics, Vol. 10, Nr. 1, 51-76.

Wittkowsky, Andreas (2000). Der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die „führende Rolle“ der Europäischen Union. Aus Politik und Zeitgeschichte, 26.05.2002. <http://www.bpb.de/apuz/25511/der-stabilitaetspakt-fuer-suedosteuropa-und-die-fuehrende-rolle-der-europaeischen-union?p=all> (abgerufen am 06.05.2014).

Dokumente und Quellen der Europäischen Union

Europa.eu (o.J.). Vertrag von Lissabon. Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Stand der Dinge in Ihrem Land. http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/countries/index_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europa.eu (2012). Summary of Treaty. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia. 09.07.2012. <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=158> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (o.J.). External Trade. Export Helpdesk, Statistics. http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=st%2fst_Introduction.html&docType=main&languageId=en (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (1996). Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe. Brussels, 2.10.1996. COM (96) 476 final. <http://aei.pitt.edu/3946/1/3946.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (1997). Commission Services Report. Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions set out in the Council Conclusions of 29 April 1997. Bosnia-Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia. Brussels, 3 October 1997. <http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-regional-approach-conditionality-report-1997-a.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (1999). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania. Brussels, 26.05.1999. COM (1999) 235 final. <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2000). Mitteilung der Kommission an den Rat über die Schlußfolgerungen für das weitere Vorgehen. Maßnahmen der EU zur Stabilisierung und Assoziierung der Länder Südosteuropas. KOM (2000) 49 endgültig/2. Brüssel, den 2.3.2000. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0049:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2002). CARDS Assistance Programme to the western Balkans. Regional Strategy Paper 2002-2006. Including in Annex: Multi-annual Indicative Programme 2002-2004. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2003a). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Western Balkans and European Integration. Brussels, 21.5.2003. COM (2003) 285 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0285:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2003b). Romano Prodi, President of the European Commission. EU-Balkan Summit. Tessaloniki, 21 June 2003. Speech/03/318 23/06/2003. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-318_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2004). Communication from the Commission. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union. Brussels, 20 April 2004. COM (2004) 257 final. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=504DC0257&lg=en (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005a). The Stabilisation and Association Agreement with Croatia enters into force today. Brussels, 1st February 2005. IP/05/122 01/02/2005. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005b). Serbien und Montenegro: Kommission bestätigt ausreichende Fortschritte für Einleitung von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Brüssel, den 12. April 2005. IP/05/421 12/04/2005. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-421_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005c). The European Constitution: Post-referendum survey in France. Flash Eurobarometer 171, June 2005. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005d). The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands. Flash Eurobarometer 172, June 2005. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005e). Mr Olli Rehn, Member of the European Commission, responsible for Enlargement. "The plan 'C' for Enlargement". European Parliament Foreign Affairs Committee. Brussels, 21st June 2005. Speech/05/369 21/06/2005. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-369_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005f). Communication from the Commission. 2005 enlargement strategy paper. Brussels, 9.11.2005. COM (2005) 561 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0561&from=EN> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2005g). Mitteilung der Kommission. Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union. Brüssel, den 9.11.2005. KOM (2005) 562 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0562:FIN:DE:HTML> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2006a). Communication from the Commission. The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity. Brussels, 27.1.2006. COM (2006) 27final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2006b). Mr Olli Rehn, Member of the European Commission, responsible for Enlargement. "The EU accession process, an effective tool of the European foreign and security policy". NATO Parliamentary Assembly. Brussels, 21 February 2006. Speech/06/112 21/02/2006. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-112_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2006c). Mr Olli Rehn, Member of the European Commission, responsible for Enlargement. "Deepening and widening: the false dichotomy". Public lecture at the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP). Athens, 9 March 2006. Speech/06/163 09/03/2006. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-163_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2006d). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 – 2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder. Brüssel, den 08.11.2006.KOM(2006)649endgültig. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_de.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2008). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2008 – 2009. Brüssel, den 5.11.2008. KOM(2008) 647 endgültig. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_de.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2009). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2009 – 2010. Brüssel, 14.10.2009.KOM(2009)533. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_de.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2010a). EU bestätigt auf Sarajewo-Konferenz Engagement für westliche Balkanländer. Brüssel, den 1. Juni 2010. IP/10/647 01/06/2010. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-647_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2010b). Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood. Policy Address to EU-Western Balkans Conference. EU-Western Balkans High-Level Conference.Sarajevo,2June2010. SPEECH/10/289 02/06/2010. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-289_en.htm?locale=en (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2010c). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of the European Union amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of Member

States and those whose nationals are exempt from that requirement (first reading). Commission statement.Brussels,8November2010.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-mk/dv/1027_12/1027_12en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2010d). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2010 – 2011. Brüssel, den 9.11.2010.KOM(2010)660.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_de.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2010e). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Stellungnahme der Kommission zum Antrag Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union.Brüssel,den9.November2010.KOM(2010)670.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_opinion_2010_de.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2011a). Standard Eurobarometer 74, Autumn 2010. Public Opinion in the European Union. Annex, Table of Results, February 2011. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_anx_full_fr.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2011b). Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Brussels, 24.5.2011. COM (2011) 290 final. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dde43175-6a52-4264-96f4-d8d3a1d5bcf8.0023.03/DOC_2&format=PDF (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2011c). Commission Staff Working Paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November2010.Brussels,30.5.2011.SEC(2011)695final.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010997%202011%20INIT> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2011d). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2011 – 2012. Brüssel, den 12.10.2011.KOM(2011)666endgültig.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_de.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2011e). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union. Brussels, 12.10.2011. COM(2011)668final.

http://www.media.srbija.gov.rs/medeng/documents/european_commission-opinion_en.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2011f). Commission Staff Working Paper. Second report on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010. Brussels, 7.12.2011. SEC(2011) 1570 final.

http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1570/COM_SEC%282011%291570_EN.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2012a). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms. Brussels, 22.5.2012. COM(2012)222final.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/montenegro_spring_report_en.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2012b). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Third Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010. Brussels, 28.8.2012. COM(2012)472final.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2012c). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2012 – 2013. Brüssel, den 10.10.2012. COM(2012)600final.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_de.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2012d). Commission Staff Working Document. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. Brussels, 10.10.2012. SWD(2012)332final.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013a). Der Weg zur EU-Mitgliedschaft. Europäische Kommission, Erweiterung, Erweiterungspolitik. http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013b). Twinning. Europäische Kommission, Erweiterung, Finanzierung und technische Hilfen. http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013c). Welcome, Croatia! Europäische Kommission, News, EU explained, 01.07.2013. http://ec.europa.eu/news/eu_explained/130701_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013d). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. Brussels, 16.10.2013.COM(2013)700final. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013e). Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013. Public Opinion in the European Union. Annex, Tables of Results, November 2013. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_anx_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013f). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010. Brussels, 28.11.2013. COM (2013)836final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0836:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäische Kommission (2013g). Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy. Albania has delivered and so should the EU. 2013 progress report on Albania, European Parliament Plenary, Strasbourg, 10 December 2013. Speech/13/1057 10/12/2013. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1057_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (1993). European Council in Copenhagen. 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (1999). Europäischer Rat Köln, 3. und 4. Juni 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2000a). Europäischer Rat. Lissabon, 23. und 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2000b). Europäischer Rat. Santa Maria da Feira, 19. und 20. Juni 2000. SchlussfolgerungendesVorsitzes.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d0.htm
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2000c). Zagreb Summit. Final Declaration, 24 November 2000.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2002). Europäischer Rat. Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993. Schlussfolgerungen desVorsitzes. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2003a). Brussels European Council. 20 and 21 March 2003. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/75136.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2003b). EU-Western Balkans Summit. Declaration. Thessaloniki, 21 June 2003. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2004). Brussels European Council. 16/17 December 2004. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2005a). Brussels European Council. 16 and 17 June 2005. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85349.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2005b). Brussels European Council. 15/16 December 2005. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2006a). Brussels European Council 15/16 June 2006. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2006b). Brussels European Council 14/15 December 2006. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2008). Brussels European Council 19/20 June 2008. Presidency Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2011). European Council 9 December 2011. Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126714.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2012). European Council 1/2 March 2012. Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäischer Rat (2013). European Council 27/28 June 2013. Conclusions. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/137634.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Europäisches Parlament (2006a). Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission zur Erweiterungsstrategie und zu den wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007 (2006/2252(INI)). Mittwoch, 13. Dezember 2006, Straßburg. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0568+0+DOC+XML+V0//DE> (abgerufen am 06.05.2014).

Europäisches Parlament (2006b). Entschließung des Europäischen Parlaments zu den institutionellen Aspekten der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (2006/2226(INI)). Mittwoch, 13. Dezember 2006, Straßburg. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0569+0+DOC+XML+V0//DE> (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (o.J. a). Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part. Ratification Details. <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=en&aid=2001076&doclang=EN> (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (o.J. b). Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part. Ratification Details. <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=en&aid=2007137&doclang=EN> (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (1995). 1878th Council meeting General Affairs. Luxembourg 30 and 31 October 1995. PRES/95/299 31/10/1995. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-95-299_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (1997). 2003rd Council meeting General Affairs. Luxembourg, 29/30 April 1997. 7738/97 (Presse 129). http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_en.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (1999a). Sondertagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 8. April 1999 in Luxemburg. 7208/99 (Presse 94). http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-94_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (1999b). 2173. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten. Luxemburg, den 26. April 1999. 7561/99 (Presse 118). http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-118_de.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (1999c). 1999/345/CFSP: Common Position of 17 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 15 of the Treaty on European Union, concerning a Stability Pact for South-Eastern Europe. Official Journal L 133, 28/05/1999 P. 0001 – 0002. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999E0345:EN:HTML> (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (1999d). 2192nd Council meeting General Affairs. Luxembourg, 21-22 June 1999. 9008/99 (Presse 198). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2000). Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und Nr. 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG. Amtsblatt Nr. L 306 vom 07/12/2000 S.0001–0006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2666:DE:HTML> (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2003). Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. 2518. Tagung des Rates Außenbeziehungen am 16. Juni 2003 in Luxemburg. 10369/03 (Presse 166). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/76419.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2005a). 2649. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Allgemeine Angelegenheiten. Brüssel, den 16. März 2005. 6969/05 (Presse 44). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/84499.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2005b). 2678. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Allgemeine Angelegenheiten. Luxemburg, den 3. Oktober 2005. 12514/05 (Presse241). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/86515.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2005c). 2679. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Außenbeziehungen. Luxemburg, den 3. Oktober 2005. 12515/05 (Presse 242). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/86507.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2005d). 2700. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Allgemeine Angelegenheiten. Brüssel, den 12. Dezember 2005. 14960/05 (Presse317). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/87808.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2005e). 2701. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Außenbeziehungen. Brüssel, den 12. Dezember 2005. 14961/05 (Presse 318). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/87765.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2006a). 2712. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Außenbeziehungen. Brüssel, den 27. Februar 2006. 6344/06 (Presse 46). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/88691.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2006b). 2728th External Relations Council meeting. Council Conclusions on the Western Balkans. Brussels, 15 May 2006. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89589.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2006c). 2770th Council Meeting General Affairs and External Relations. General Affairs. Brussels, 11 December 2006. 16289/06 (Presse 352).

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/92122.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2007). 2780th Council Meeting General Affairs and External Relations. External Relations. Brussels, 12 February 2007. 6039/07 (Presse 18). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/92758.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2008a). 2864th and 2865th Council meetings General Affairs and External Relations. Luxembourg, 29 April 2008. 8619/08 (Presse 105). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/100227.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2008b). 2914th Council meeting General Affairs and External Relations. General Affairs. Brussels, 8 December 2008. 16862/08 (Presse 359). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/104617.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2008c). 2915th Council meeting General Affairs and External Relations. External Relations. Brussels, 8 and 9 December 2008. 16863/08 (Presse 360). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/104616.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2009a). 2979th Council meeting Justice and Home Affairs. Brussels, 30 November and 1 December 2009. 16883/1/09 REV 1 (Presse 355). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/111649.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2009b). 2984th Council meeting General Affairs. Brussels, 7 December 2009. 17217/09 (Presse 370). http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-370_en.htm?locale=en (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2010a). 3023rd Council meeting Foreign Affairs. Luxembourg, 14 June 2010. 1022/10 (Presse 175). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/115185.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2010b). 3040th Council meeting General Affairs. Luxembourg, 25 October 2010. 15349/10 (Presse 285). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/117366.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2010c). 3043rd Council meeting Justice and Home Affairs. Brussels, 8 and 9 November 2010. 15848/10(Presse291).

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/117609.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2010d). 3060th Council meeting General Affairs. Brussels, 14 December 2010. 17871/10(Presse348).

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/118495.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2010e). Establishment of a mechanism to suspend visa liberalisation. Note from: French and Netherlands delegations to: delegations. Council of Brussels, 21 December 2010. 1812/10,VISA311COMIX842.

<http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipn606tz8> (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2011a). 3096th Council meeting Justice and Home Affairs. Luxembourg, 9 and 10 June 2011. 11008/11 (Presse 161).

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122516.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2011b). Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process. 3132nd General Affairs Council meeting. Brussels, 5 December 2011.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2012a). 3150th Council meeting General Affairs. Brussels, 28 February 2012. 6854/12(Presse65).

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/128271.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2012b). 3180th Council meeting General Affairs. Luxembourg, 26 June 2012. 11690/12(Presse283).

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/131236.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2012c). 3195. Tagung des Rates Justiz und Inneres. Brüssel, den 25./26. Oktober 2012. 15389/12(Presse445).

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/133679.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2012d). Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process. 3210th General Affairs Council meeting. Brussels, 11 December 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134234.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2013a). 3251st Council meeting General Affairs. Brussels, 25 June 2013.11443/13(Presse287).
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/137614.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Rat der Europäischen Union (2013b). 3287th Council meeting General Affairs. Brussels, 17 December 2013. 17892/13 (Presse 586).
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/140144.pdf
(abgerufen am 06.05.2014).

Secretary General/High Representative (2000). Report on the Western Balkans presented to the Lisbon European Council by the Secretary General/High Representative together with the Commission. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/02032~1.htm (abgerufen am 06.05.2014).

Gesetze und Verträge

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, Teil I Nr. 36, ausgegeben zu Bonn am 12. Juli 2013.
[http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%2527bgbl113s2170.pdf%2527\]#__bgbl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl113s2170.pdf%27\]__1398367800316](http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%2527bgbl113s2170.pdf%2527]#__bgbl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl113s2170.pdf%27]__1398367800316) (abgerufen am 06.05.2014).

Protokoll (Nr. 1) zum Vertrag von Lissabon über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Regulation (EU) No 1289/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Official Journal of the European Union, L 347/74-80, 20.12.2013.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0074:0080:EN:PDF> (abgerufen am 06.05.2014).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Vertrag über die Europäische Union (EUV).

Internetmedien

Alic, Anes (2007). Slovenia, Croatia, the EU and Piran Bay. International Relations and Security Network, ETH Zürich, 23.05.2007. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=53176> (abgerufen am 06.05.2014).

B92 (2008). Spain to lobby for SAA signing. B92, 23.04.2008. http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=23&nav_id=49669 (abgerufen am 06.05.2014).

B92 (2010). Two out of three Croatia's chapters to be open. B92, 14.01.2010. http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2010&mm=01&dd=14&nav_id=64485 (abgerufen am 06.05.2014).

B92 (2011). Dutch parliament refuses to ratify SAA. B92, 08.06.2011. http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2011&mm=06&dd=08&nav_id=74808 (abgerufen am 06.05.2014).

B92 (2012). EU ministers recommend making Serbia candidate. B92, 28.02.2012. http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2012&mm=02&dd=28&nav_id=79013 (abgerufen am 06.05.2014).

B92 (2013). Serbia to become "associate member of EU" on Sept 1. B92, 29.07.2013. http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=07&dd=29&nav_id=87106 (abgerufen am 06.05.2014).

B92 (2014). Serbia starts negotiations to join EU. B92, 21.01.2014. http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=01&dd=21&nav_id=89054 (abgerufen am 06.05.2014).

BalkanInsight (2007). Macedonian President Responds to Greek Premier's Warning. BalkanInsight, 12.09.2007. <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonian-president-responds-to-greek-premier-s-warning> (abgerufen am 06.05.2014).

BalkanInsight (2008). France Warns Macedonia over 'Name Row'. BalkanInsight, 09.12.2008. <http://www.balkaninsight.com/en/article/france-warns-macedonia-over-name-row> (abgerufen am 06.05.2014).

BalkanInsight (2009). Slovenia Blocks Croatia's EU Progress. BalkanInsight, 24.06.2009. <http://www.balkaninsight.com/en/article/slovenia-blocks-croatia-s-eu-progress> (abgerufen am 06.05.2014).

Balkenende, Jan Peter (2005). Our rude awakening. The Guardian, 20.07.2005. <http://www.theguardian.com/politics/2005/jul/20/eu.world> (abgerufen am 06.05.2014).

Barlovac, Bojana (2011). Serbia to Curb Exodus of Asylum-Seekers. BalkanInsight, 09.05.2011. <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-introduces-measures-to-curb-false-asylum-seekers> (abgerufen am 06.05.2014).

BBC News Online (2004). Slovenia irked by Croatia arrests. BBC News Online, 23.09.2004. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3684314.stm> (abgerufen am 06.05.2014).

BBC News Online (2008). Kosovo MPs proclaim independence. BBC News Online, 17.02.2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249034.stm> (abgerufen am 06.05.2014).

BBC News Online (2009). EU calls off talks with Croatia. BBC News Online, 23.04.2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8014840.stm> (abgerufen am 06.05.2014).

BBC News Online (2010). Slovenia backs Croatia border deal in referendum vote. BBC News Online, 06.06.2010. <http://www.bbc.co.uk/news/10248037> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2005). Macedonia feels enlargement blues as Paris blocks EU status. EUobserver.com, 13.12.2005. <http://euobserver.com/enlargement/20529> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2005). France makes Macedonia status conditional on budget deal. EUobserver.com, 14.12.2005. <http://euobserver.com/enlargement/20550> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2006). EU membership goal clarified under Balkan pressure. EUobserver.com, 11.03.2006. <http://euobserver.com/enlargement/21107> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2006). Dutch want break on EU enlargement. EUobserver.com, 11.04.2006. <http://euobserver.com/enlargement/21367> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2006). Dutch open to EU treaty changes from 2008. EUobserver.com, 22.05.2006. <http://euobserver.com/institutional/21669> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2006). EU expansion to pause after Romania and Bulgaria. EUobserver.com, 25.09.2006. <http://euobserver.com/institutional/22497> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark (2006). New EU 'consensus' over enlargement highly fragile. EUobserver.com, 15.12.2006. <http://euobserver.com/enlargement/23119> (abgerufen am 06.05.2014).

Beunderman, Mark/Andrew Rettman (2007). EU softens stance on Serbia war crimes. EUobserver.com, 12.02.2007. <http://euobserver.com/enlargement/23476> (abgerufen am 06.05.2014).

Bildt, Carl/Giuliano Amato/Jean-Luc Dehaene/Richard von Weizsäcker (2005). „Dirigeants européens, les Balkans vous attendent!“ Réseau Voltaire, 23 juin 2005. Zitiert aus: Le Monde, 18 juin 2005, 12-13. <http://www.voltairenet.org/article17327.html> (abgerufen am 13.04.2013).

Blair, Tony (2005). Full text: Tony Blair's speech to the European parliament. The Guardian, 23.06.2005. <http://www.theguardian.com/politics/2005/jun/23/speeches.eu> (abgerufen am 06.05.2014).

Bonse, Eric/Andreas Rinke (2006). Berlin warnt vor instabilem Balkan. Handelsblatt, 02.04.2006. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-ueberprueft-erweiterungspolitik-berlin-warnt-vor-instabilem-balkan/2636480.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Bordonaro, Federico (2005). Turkey's Accession Divides the E.U. World Security Network, 05.10.2005. <http://www.worldsecuritynetwork.com/Europe/Bordonaro-Federico/Turkeys-Accession-Divides-the-E.U> (abgerufen am 06.05.2014).

Browne, Anthony (2005). Turkey left out in cold as Austria digs in heels over EU entry talks. The Times Europe, 03.10.2005. <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/europe/article2599004.ece> (abgerufen am 06.05.2014).

Busse, Nikolas (2012). EU will gegen Missbrauch des Asylrechts vorgehen. FAZ.net, 25.10.2012. <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/treffen-der-innenminister-eu-will-gegen-missbrauch-des-asylrechts-vorgehen-11938068.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Croll, Hannelore (2007). Merkel: Ohne Verfassung keine weiteren EU-Beitritte. Welt Online, 17.01.2007. <http://www.welt.de/politik/article709462/Merkel-Ohne-Verfassung-keine-weiteren-EU-Beitritte.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Day, Matthew (2009). President of Poland signs Lisbon Treaty. The Telegraph, 10.10.2009. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/6290694/President-of-Poland-signs-Lisbon-Treaty.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsche Welle (2009). France, Germany Bolt EU Doors to Western Balkans. DW.de, 28.03.2009. <http://www.dw.de/france-germany-bolt-eu-doors-to-western-balkans/a-4135774> (abgerufen am 06.05.2014).

DiePresse.com (2008). Nach EU-Veto Sloweniens: Ruf nach Vergeltung in Kroatien. DiePresse.com, 18.12.2008. http://diepresse.com/home/politik/eu/438639/Nach-EUVeto-Sloweniens_Ruf-nach-VergeltunginKroatien?direct=439136&_vl_backlink=/home/politik/eu/439136/index.do&selChannel=&from=articlemore (abgerufen am 06.05.2014).

DiePresse.com (2008). Nach EU-Veto gegen Kroatien: Druck auf Slowenien steigt. DiePresse.com, 19.12.2008. http://diepresse.com/home/politik/eu/439136/Nach-EUVeto-gegen-Kroatien_Druck-auf-Slowenien-steigt?from=rss (abgerufen am 06.05.2014).

DiePresse.com (2014) Kurz auf Nachbarschaftstour in Bratislava. DiePresse.com, 16.01.2014. <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/1547302/Kurz-auf-Nachbarschaftstour-in-Bratislava-> (abgerufen am 06.05.2014).

DiePresse.com (2014). Auslandsmission: "Schwergewicht auf dem Balkan". DiePresse.com, 18.02.2014.

http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/1564201/Auslandsmission_Schwergewicht-auf-dem-Balkan (abgerufen am 06.05.2014).

Docquier, Jacques (2005). Elargissement de l'Union : Paris souhaite un débat de fond. Les Echos N° 19560 du 13 Décembre 2005, page 7. http://www.lesechos.fr/13/12/2005/LesEchos/19560-037-ECH_elargissement-de-l-union---paris-souhaite-un-debat-de-fond.htm (abgerufen am 06.05.2014).

EU Business (2008). Netherlands stands firm in opposing deal for Serbia. EU Business, 16.01.2008. <http://archive.today/Tgb03> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2008). Dutch urged to clear path for Serbia EU agreement. EurActiv.com, 23.04.2008. <http://www.euractiv.com/enlargement/dutch-urged-clear-path-serbia-eu-agreement/article-171861> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2008). France fails to unblock Croatia, Turkey's EU talks. EurActiv.com, 18.12.2008. <http://www.euractiv.com/enlargement/france-fails-unblock-croatia-tur-news-220955> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2009). Schweden lehnt Rolle als „Problemlöser“ ab. EurActiv.com, 23.06.2009. <http://www.euractiv.de/prioritaten/schweden-lehnt-rolle-als-problem-news-255728> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2009). Kroatien – Ende der Beitrittsblockade. EurActiv.com, 11.09.2009. <http://www.euractiv.de/erweiterung-und-nachbarn/artikel/kroatien---ende-der-beitrittsblockade-002073> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2009). Slovenia lifts veto on Croatia's EU talks. EurActiv.com, 30.09.2009. http://www.euractiv.com/enlargement/slovenia-lifts-veto-croatias-eu-news-222662?__utma=1.626808921.1396120393.1396120393.1396120393.1&__utmb=1.8.7.1396120396704&__utmc=1&__utmz=1.1396120393.1.1.utmcsr%3Dgooglelutmccn%3D%28organic%29lutmcmd%3Dorganiclutmctr%3D%28not%20provided%29&__utmv=-&__utmk=224854170 (abgerufen am 06.05.2014).

Euractiv.com (2009). Macedonia EU talks decision postponed until 2010. Euractiv.com, 08.12.2009. <http://www.euractiv.com/enlargement/macedonia-eu-talks-decision-post-news-223196> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2010). Serbia takes decisive step in EU effort. EurActiv.com, 15.06.2010. <http://www.euractiv.com/enlargement/serbia-takes-decisive-step-eu-ef-news-495214> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.com (2013). The Netherlands vetoes Albania's EU candidate status. EurActiv.com, 13.12.2013. <http://www.euractiv.com/enlargement/netherlands-vetoes-albania-eu-ca-news-532360> (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.de (2008). Commissioner Rehn: No enlargement 'sabbatical' after Irish 'no'. EurActiv.de, 16.10.2008.

http://www.euractiv.com/enlargement/commissioner-rehn-enlargement-sabbatical-irish/article176401?__utma=1.1240843928.1396208676.1396208676.1396208676.1&__utmb=1.32.7.1396210499833&__utmc=1&__utmz=1.1396208676.1.1.utmcsr%3Dgoogle|utmccn%3D%28organic%29|utmcmd%3Dorganic|utmctr%3D%28not%20provided%29&__utmv=-&__utmk=221591576 (abgerufen am 06.05.2014).

EurActiv.de (2012). Berlin droht mit Ende der Visafreiheit für Westbalkan. EurActiv.de, 17.10.2012. <http://www.euractiv.de/erweiterung-und-nachbarn/artikel/berlin-droht-mit-ende-der-visafreiheit-fuer-westbalkan-006825> (abgerufen am 06.05.2014).

FAZ.net (2004). Schröder: Stoiber überschätzt sich in Türkei-Debatte. FAZ.net, 13.12.2004. <http://www.faz.net/aktuell/politik/eu-beitritt-schroeder-stoiber-ueberschaetzt-sich-in-tuerkei-debatte-1195701.html> (abgerufen am 06.05.2014).

FAZ.net (2005). EU will mit Kroatien noch nicht verhandeln. FAZ.net, 16.03.2005. <http://www.faz.net/aktuell/politik/kriegsverbrechen-eu-will-mit-kroatien-noch-nicht-verhandeln-1232419.html> (abgerufen am 06.05.2014).

FAZ.net (2005). Kroatie Gotovina auf den Kanaren verhaftet. FAZ.net, 08.12.2005. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kriegsverbrechen-kroatie-gotovina-auf-den-kanaren-verhaftet-1281323.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Flottau, Renate (2008). Karadzic-Verhaftung: Diplomaten preisen Festnahme von „Europas Bin Laden“. Spiegel Online, 22.07.2008. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/karadzic-verhaftung-diplomaten-preisen-festnahme-von-europas-bin-laden-a-567231.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Gaugele, Jochen (2012). Lammert plädiert für EU-Erweiterungsstopp. Welt Online, 13.10.2012. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article109808977/Lammert-plaedierte-fuer-EU-Erweiterungsstopp.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Gaulhofer, Karl (2008). Kroatiens Weg nach Europa blockiert. DiePresse.com, 17.12.2008. <http://diepresse.com/home/politik/eu/438507/Kroatiens-Weg-nach-Europa-blockiert?from=suche.intern.portal> (abgerufen am 06.05.2014).

Hasselbach, Christoph (2012). EU sieht Asylmissbrauch. DW.de, 25.10.2012. <http://www.dw.de/eu-sieht-asylmissbrauch/a-16331669> (abgerufen am 06.05.2014).

Hooper, Simon (2009). Croatia, Slovenia sign border dispute deal. CNN Online, 04.11.2009. <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/11/04/croatia.slovenia.agreement/> (abgerufen am 06.05.2014).

Huber, Johannes/Michael Sprenger (2014). „Die Zeit der Erzfeinde ist vorbei“. Tiroler Tageszeitung Online, 23.03.2014. <http://www.tt.com/politik/innenpolitik/8132875-91/die-zeit-der-erzfeinde-ist-vorbei.csp> (abgerufen am 06.05.2014).

inSerbia.info (2013). Dacic: I expect Lithuania to ratify SAA. inSerbia.info, 16.04.2013. <http://inserbia.info/today/2013/04/dacic-i-expect-lithuania-will-ratify-saa/> (abgerufen am 06.05.2014).

Jennings, Simon (2009). EU Gives Serbia Trade Agreement Go-Ahead. Institute for War & Peace Reporting, 17.12.2009. <http://iwpr.net/report-news/eu-gives-serbia-trade-agreement-go-ahead> (abgerufen am 06.05.2014).

Krasniqi, Ekrem (2005). Macedonia granted EU candidate status. International Relations and Security Network (ISN), ISN Security Watch, ETH Zürich, 19.12.2005. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=107948> (abgerufen am 06.05.2014).

Krasniqi, Ekrem/Mark Beunderman (2006). Merkel moots 'privileged partnership' for Balkans. EUobserver.com, 17.03.2006. <http://euobserver.com/enlargement/21163> (abgerufen am 06.05.2014).

Krasniqi, Ekrem (2006). EU ministers back Balkans war crimes ultimatum. EUobserver.com, 27.02.2006. <http://euobserver.com/foreign/21002> (abgerufen am 06.05.2014).

Krasniqi, Ekrem (2006). EU states divided on Serbia strategy. EUobserver.com, 18.07.2006. <http://euobserver.com/enlargement/22122> (abgerufen am 06.05.2014).

Kubosova, Lucia (2006). Sarkozy calls for definition of 'borders of Europe'. EUobserver.com, 31.03.2006. <http://euobserver.com/enlargement/21278> (abgerufen am 06.05.2014).

Kubosova, Lucia (2006). UK conservatives say EU needs to go wider not deeper. EUobserver.com, 04.10.2006. <http://euobserver.com/political/22560> (abgerufen am 06.05.2014).

Lahodynsky, Otmar (2006). „EU-Perspektive für Balkan ist Friedensprojekt unserer Generation“. Interview zur EU-Ratspräsidentschaft. Profil Online, 07.01.2006. <http://www.profil.at/articles/0601/560/130094/eu-perspektive-balkan-friedensprojekt-generation> (abgerufen am 06.05.2014).

Le Nouvel Observateur (2005). UE: Chirac pose la question de l'élargissement futur. Le Nouvel Observateur, 17.06.2005. <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20050616.OBS0261/ue-chirac-pose-la-question-de-l-elargissement-futur.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Mahony, Honor (2006). Slovenia blocks EU Croatia talks over fishing dispute. EUobserver.com, 19.10.2006. <http://euobserver.com/news/22673> (abgerufen am 06.05.2014).

Marusic, Sinisa Jakov (2013). Skopje 2014: The new face of Macedonia, updated. BalkanInsight, 07.06.2013. <http://www.balkaninsight.com/en/gallery/skopje-2014> (abgerufen am 06.05.2014).

McDonald, Henry (2008). Irish voters reject EU treaty. The Guardian, 13.06.2008. <http://www.theguardian.com/world/2008/jun/13/ireland> (abgerufen am 06.05.2014).

Meiritz, Annett (2008). Karadzic-Auslieferung: Im Eiltempo vor das Tribunal. Spiegel Online, 22.07.2008. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/karadzic-auslieferung-im-eiltempo-vor-das-tribunal-a-567283.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Neue Zürcher Zeitung (2008). Serbien rückt einen Schritt näher zu Europa. Neue Zürcher Zeitung, 29.04.2008. <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/serbien-rueckt-einen-schritt-naeher-zu-europa-1.722026> (abgerufen am 06.05.2014).

NRC Handelsblad (2006). CDA: Geen nieuwe uitbreiding van Europa. NRC Handelsblad, 09.03.2006. <http://vorige.nrc.nl/europa/article1660684.ece> (abgerufen am 06.05.2014).

Pöll, Regina (2008). Sarkozy: „Ohne Lissabon keine EU-Erweiterung“. DiePresse.com, 20.06.2008. http://diepresse.com/home/politik/eu/392545/Sarkozy_Ohne-Lissabon-keine-EUERweiterung (abgerufen am 06.05.2014).

Pop, Valentina (2009). Serbia to apply for EU membership on Tuesday. EUobserver.com, 20.12.2009. <http://euobserver.com/enlargement/29182> (abgerufen am 06.05.2014).

Rasche, Uta (2012). Ein Urteil und seine Folgen. FAZ.net, 15.10.2012. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/asylbewerber-ein-urteil-und-seine-folgen-11926946.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Rettman, Andrew (2005). Macedonia should not be held hostage, Denmark says. EUobserver.com, 15.12.2005. <http://euobserver.com/enlargement/20561> (abgerufen am 06.05.2014).

RuhrNachrichten.de (2014). Änderung bei Asyl-Anträgen aus dem Balkan. RuhrNachrichten.de, 14.03.2014. http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/politik/aktuelles_berichte/Regierung-will-Asylbewerberzugang-vom-Balkan-begrenzen;art29862,2305271 (abgerufen am 06.05.2014).

SETimes.com (2003). Prodi Voices Support for Croatia's EU Membership Bid. SETimes.com, 28.01.2003. http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2003/01/030128-SVETLA-001 (abgerufen am 06.05.2014).

SETimes.com (2007). Croatia again calls for international arbitration to resolve border dispute with Slovenia. SETimes.com, 02.02.2007. http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2007/02/02/nb-03 (abgerufen am 06.05.2014).

Speck, Ulrich (2009). Is Germany Closing the Door On Further EU Enlargement? Radio Free Europe RadioLiberty, 28.03.2009. http://www.rferl.org/content/Is_Germany_Closing_The_Door_On_Further_EU_Enlargement_/1563457.html (abgerufen am 06.05.2014).

Spiegel Online (2002). EU-Beitritt: Stoiber will Anti-Türkei-Kampagne. Spiegel Online, 13.12.2002. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-beitritt-stoiber-will-anti-tuerkei-kampagne-a-227146.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Spiegel Online (2011). Anklage wegen Kriegsverbrechen: Ratko Mladic endlich in Uno-Gefängnis. Spiegel Online, 31.05.2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/anklage-wegen-kriegsverbrechen-ratko-mladic-endlich-in-uno-gefaengnis-a-766011.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Spiegel Online (2011). Mutmaßlicher Kriegsverbrecher: Hadzic-Festnahme bringt Serbien der EU näher. Spiegel Online, 20.07.2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/mutmasslicher-kriegsverbrecher-hadzic-festnahme-bringt-serbien-der-eu-naeher-a-775488.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Spiegel Online (2011). Mutmaßlicher Kriegsverbrecher: Hadzic nach Den Haag ausgeliefert. Spiegel Online, 22.07.2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/mutmasslicher-kriegsverbrecher-hadzic-nach-den-haag-ausgeliefert-a-775887.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Ultsch, Christian (2014). Kurz: "Echte Freundschaft" zwischen Berlin und Wien. DiePresse.com, 15.01.2014. http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/1546562/Kurz_Echte-Freundschaft-zwischen-Berlin-und-Wien (abgerufen am 06.05.2014).

Vogel, Toby (2009). Slovenia finds new ways to block Croatia's EU bid. European Voice, 17.12.2009. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/slovenia-finds-new-ways-to-block-croatia-s-eu-bid/66719.aspx> (abgerufen am 06.05.2014).

Vucheva, Elitsa (2007). Slovenian EU presidency to push for further Balkan integration. EUobserver, 01.10.2007. <http://euobserver.com/enlargement/24880> (abgerufen am 06.05.2014).

Vucheva, Elitsa (2008). Further EU enlargement not possible without Lisbon Treaty, says Sarkozy. EUobserver.com, 20.06.2008. <http://euobserver.com/enlargement/26363> (abgerufen am 06.05.2014).

Vucheva, Elitsa (2008). Netherlands blocks EU-Serbia trade deal. EUobserver.com, 15.09.2008. <http://euobserver.com/enlargement/26743> (abgerufen am 06.05.2014).

Vucheva, Elitsa (2008). Macedonia name dispute ,holds hostage' EU credibility. EUobserver.com, 09.12.2008. <http://euobserver.com/enlargement/27255> (abgerufen am 06.05.2014).

Vucheva, Elitsa (2008). Slovenia to block Croatia EU accession talks. EUobserver.com, 18.12.2008. <http://euobserver.com/enlargement/27314> (abgerufen am 06.05.2014).

Vytiska, Herbert (2013). Warum sich Österreich für den EU-Beitritt Serbiens stark macht. EurActiv.de, 29.04.2013. <http://www.euractiv.de/oesterreich/interview/warum-sich-sterreich-fr-den-eu-beitritt-serbiens-stark-macht-007472> (abgerufen am 06.05.2014).

Vytiska, Herbert (2013). Kroatien: Wegbereiter für EU-Erweiterung am Balkan? EurActiv.de, 27.06.2013. <http://www.euractiv.de/oesterreich/artikel/kroatien-wegbereiter-fr-eu-erweiterung-am-balkan-007685> (abgerufen am 06.05.2014).

Wallisch, Gianluca (2013). Außenminister Kurz auf Kurzbesuch in Kroatien. DerStandard.at, 20.12.2013. <http://derstandard.at/1385171848586/Aussenminister-Kurz-auf-Kurzbesuch-in-Kroatien> (abgerufen am 06.05.2014).

Waterfield, Bruno (2009). EU puts pressure on Czech Republic over Lisbon Treaty signing. The Telegraph, 07.10.2009. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/6268417/EU-puts-pressure-on-Czech-Republic-over-Lisbon-Treaty-signing.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Welt Online (2008). Steinmeier empfiehlt Irland Ausstieg aus der EU. Welt Online, 14.06.2008. <http://www.welt.de/politik/article2103145/Steinmeier-empfoehlt-Irland-Ausstieg-aus-der-EU.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Wiener Zeitung.at (2012). EU ringt um gemeinsame Linie. Wiener Zeitung.at, 25.10.2012. http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/wz_integration/politik_und_recht/496933_EU-ringt-um-gemeinsame-Linie.html (abgerufen am 06.05.2014).

Winter, Martin (2010). Stoiber: Beitritt der Türkei kommt nicht in Frage. Süddeutsche.de, 19.05.2010. <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-erweiterung-stoiber-beitritt-der-tuerkei-kommt-nicht-in-frage-1.886217> (abgerufen am 06.05.2014).

Zeit Online (2011). Mutmaßlicher Kriegsverbrecher Mladić verhaftet. Zeit Online, 26.05.2011. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/Mladic-Serbien-Kriegsverbrechen> (abgerufen am 06.05.2014).

Sonstige Internetquellen

Balkenende, Jan Peter (2005). Statement by Jan Peter Balkenende on the Dutch referendum. CVCE, 01.06.2005.

http://www.cvce.eu/obj/statement_by_jan_peter_balkenende_on_the_dutch_referendum_1_june_2005-en-823053ef-b8ec-4188-9a81-b61d76c7876d.html (abgerufen am 06.05.2014).

CDU (2009). Starkes Europa – Sichere Zukunft. Programm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands zur Europawahl 2009. Berlin, 16. März 2009. http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Europaparlament/Programm_Europawahl2009.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

CDU/CSU (2005). Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit Sicherheit. Regierungsprogramm 2005 – 2009. Berlin, 11. Juli 2005. http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/2005-2009_Regierungsprogramm_Deutschlands-Chancen-nutzen_Wachstum-Arbeit-Sicherheit.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

CDU/CSU (2006). Europa gelingt nur gemeinsam. Rede zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft. CDU/CSU, Fraktion im Deutschen Bundestag, 14.12.2006. <http://www.cduscu.de/themen/aussenpolitik/europa-gelingt-nur-gemeinsam> (abgerufen am 06.05.2014).

Central European Initiative (o.J.). Mission & Objectives. Central European Initiative, About Us. <http://www.cei.int/content/mission-objectives> (abgerufen am 06.05.2014).

Conseil Constitutionnel (2005). Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution (1). Journal Officiel de la République Française n°51 du 2 mars 2005 page 3696. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles/revisions-constitutionnelles-de-mars-2005.16267.html#204> (abgerufen am 06.05.2014).

Conseil Constitutionnel (2008). Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Journal Officiel de la République Française n°0171 du 24 juillet 2008 page 11890. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-2008-724-du-23-juillet-2008.16312.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Conseil d'État (2011). Lecture du lundi 26 mars 2012, N° 349174, 26/03/2012, 10ème et 9ème sous-sections réunies. Legifrance.gouv.fr. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT00025580451> (abgerufen am 06.05.2014).

Czech Presidency of the Council of the EU (2009a). Work Programme of the Czech Presidency. Europe without Barriers. 1 January – 30 June 2009. http://www.eu2009.cz/assets/news-and-documents/news/cz-pres_programme_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Czech Presidency of the Council of the EU (2009b). EU Presidency Statement, Declaration by the Presidency on Western Balkans. Czech Presidency of the Council of the EU, 16.08.2011. <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/eu-presidency-statement-14119/index.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsche Bundeskanzlerin (2011a). Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Präsidenten der Republik Serbien, Boris Tadić. Belgrad, Dienstag, 23. August 2011. <http://m.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/08/2011-08-23-pk-merkel-tadic.html?nn=819844> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsche Bundeskanzlerin (2011b). Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem slowenischen Ministerpräsidenten Pahor. Laibach, Dienstag, 30. August 2011. <http://m.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/08/2011-08-30-pk-merkel-pahor.html?nn=819844> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsche Bundesregierung (2011). Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 9. Dezember 2011 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 2. Dezember 2011 in Berlin. Berlin, Bulletin 131-1, 02.12.2011. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/12/131-1-bk-bt.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsche Bundesregierung (2013). Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 13. und 14. Dezember 2012 in Brüssel. Berlin, 13.12.2012. <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2012/2012-12-13-eu-rat.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutscher Bundestag (2011). Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Montenegro zur Europäischen Union und zur Empfehlung der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Hier: Stellungnahme des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes i. V. m. § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Drucksache 17/7768, 22.11.2011. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/077/1707768.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsches Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012). 6.691 Erstanträge im September 2012. Anstieg um 27,7 Prozent im Vergleich zum Vormonat. Deutsches Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 12.10.2012. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2012/20121015-asylgeschaeftsstatistik-september.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Deutsches Bundesverfassungsgericht (2009). BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 – 421). http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (abgerufen am 06.05.2014).

Embassy of Greece, Hellenic Republic (2006). Answer of FM Ms. D. Bakoyannis regarding the FYROM name issue. 29 August, 2006. <http://archive.today/IXJm> (abgerufen am 06.05.2014).

Gouvernement français (2011). La position de la France sur l'élargissement de l'Union européenne. Portail du Gouvernement, 23.11.2011.

http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/la-position-de-la-france-sur-l-elandissement-de-l-union-europeenne.html (abgerufen am 06.05.2014).

Gouvernement français (2013). Position de la France sur l'élargissement de l'Union européenne. France Diplomatie, Elargissement: enjeux et position de la France, 16.05.2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe-828/actions-et-positions-de-la-france/elargissement-enjeux-et-position/> (abgerufen am 06.05.2014).

House of Lords (2004). Lords Hansards text for 8 July 2004 (240708-24). British Parliament, House of Lords, 08.07.2004.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldhansrd/vo040708/text/40708-24.htm> (abgerufen am 06.05.2014).

Hungarian Presidency of the Council of the EU (2011a). The Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union. Strong Europe. 1 January – 30 June 2011. http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU_PRES_STRONG_EUROPE_EN_3.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Hungarian Presidency of the Council of the EU (2011b). Presidency directs special attention to Western Balkans. Hungarian Presidency of the Council of the European Union, 21.06.2011. <http://www.eu2011.hu/news/presidency-directs-special-attention-western-balkans> (abgerufen am 06.05.2014).

International Commission on the Balkans (2005). The Balkans in Europe's Future. Report of the International Commission on the Balkans. Sofia: Secretariat Centre for Liberal Strategies. <http://www.clssofia.org/uploads/files/Projects%20files/International%20Commission%20on%20the%20Balkans.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

International Commission on the Balkans (2006). Rome Declaration. Rome, 9 May, Europe Day 2006. http://www.bosch-stiftung.de/content/language2/downloads/Erklaerung_Balkan_Kommission.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

International Court of Justice (2011). Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece). Summary of the Judgment of 5 December 2011. <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/16839.pdf> (abgerufen am 06.05.2014).

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY (2005). Assessment by the Prosecutor of the Co-operation Provided by Croatia. Press Release. The Hague, 3 October 2005. <http://www.icty.org/sid/8535> (abgerufen am 06.05.2014).

International Monetary Fund (o.J.). Coordinated Direct Investment Survey. <http://cdis.imf.org/> (abgerufen am 06.05.2014).

Ministrstvo za zunanje zadeve, Republika Slovenija (2007). Ministrstvo za zunanje zadeve RS o prihodnosti Zahodnega Balkana. Ministrstvo za zunanje zadeve, 23.10.2007. [http://www.mzz.gov.si/index.php?id=13&tx_ttnews\[tt_news\]=23633&tx_ttnews\[backPid\]=](http://www.mzz.gov.si/index.php?id=13&tx_ttnews[tt_news]=23633&tx_ttnews[backPid]=) (abgerufen am 06.05.2014).

Ministry of Foreign Affairs, Hellenic Republic (o.J.). FYROM Name Issue. Ministry of Foreign Affairs, Foreign Policy, Foreign Policy Issues. <http://www.mfa.gr/en/fyrom-name-issue/> (abgerufen am 06.05.2014).

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Slovenia (2010). Slovenia gives consent to open two chapters at Croatia EU Accession negotiations. Ministry of Foreign Affairs, 19.02.2010. <http://www.mzz.gov.si/nc/en/newsroom/news/article/3247/26605/> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichische EU-Ratspräsidentschaft (2006a). The Salzburg Declaration. Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement. Österreichische EU-Ratspräsidentschaft, 11.03.2006. http://www.eu2006.at/en/News/Press_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichische EU-Ratspräsidentschaft (2006b). Bilanz der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft. Österreichische EU-Ratspräsidentschaft, 20.06.2006. http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Bilanzbrosch__re_Letztstand_060620.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Außenministerium (o.J.). Zentraleuropäische Initiative. Österreichisches Außenministerium, Außenpolitik, Europa. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/europa/zentraleuropaeische-initiative.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Außenministerium (2006). Interview mit Außenministerin Plassnik im "Kurier" vom 1. Jänner 2006. Österreichisches Außenministerium, 01.01.2006. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/presnews/reden-und-interviews/2006/interview-fbm-plassnik-im-kurier-zur-eu-ratspraesidentschaft-2006.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Außenministerium (2012). Lopatka: „Serbien kann auf Österreich als Partner zählen“. Österreichisches Außenministerium, 03.10.2012. <http://www.bmeia.gv.at/botschaft/belgrad/aktuelles/news-2012/lopatka-serbien-kann-auf-oesterreich-als-partner-zaehlen.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Außenministerium (2013a). Spindelegger: „Kroatien ist Wegbereiter für den gesamten Balkan“. Österreichisches Außenministerium, 26.03.2013. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/presnews/presseaussendungen/2013/spindelegger-kroatien-ist-wegbereiter-fuer-den-gesamten-balkan.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Außenministerium (2013b). Lopatka: „EU-Erweiterungsprozess am Westbalkan entscheidend für Österreich“. Österreichisches Außenministerium, 31.12.2013. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/presnews/presseaussendungen/2013/lopatka-eu-erweiterungsprozess-am-westbalkan-entscheidend-fuer-oesterreich.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Außenministerium (2014). APA: Kurz sicherte Serbien Unterstützung auf Weg der EU-Annäherung zu. Österreichisches Außenministerium, 26.02.2014. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/presnews/presseaussendungen/2014/apa-kurz-sicherte-serbien-unterstuetzung-auf-weg-der-eu-annaeherung-zu.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Österreichisches Bundesheer (2014). Auslandseinsätze des Bundesheeres. Zahlen, Daten, Fakten. Österreichisches Bundesheer, März 2014. <http://www.bundesheer.at/ausle/zahlen.shtml> (abgerufen am 06.05.2014).

Polish Presidency of the Council of the EU (2011). Programme of the 6-month Polish Presidency of the EU Council in the second half of 2011. http://www.uspolbiz.org/ENProgramme6M_final.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Prime Minister's Office, Hungarian Government (2013). Viktor Orbán's Press Conference After His Talks with Vjekoslav Bevanda, Prime Minister of Bosnia and Herzegovina. Hungarian Government, Prime Minister's Office, 08.11.2013. <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/the-prime-ministers-speeches/viktor-orban-s-press-conference-after-his-talks-with-vjekoslav-bevanda-prime-minister-of-bosnia-and-herzegovina> (abgerufen am 06.05.2014).

Rossig, Rüdiger (2012). Kroatien bleibt auf dem Westbalkan. Heinrich Böll Stiftung, 24.10.2012. <http://www.boell.de/de/internationalepolitik/europa-nordamerika-auswirkungen-kroatien-eu-beitritt-15870.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Sarkozy, Nicolas (2005). Discours. Convention de l'UMP sur l'Europe les 23 et 24 septembre 2005. Nicolas Sarkozy, Président de l'Union pour un Mouvement Populaire. Convention pour un projet populaire. Une vision, de l'action, des frontières: notre projet pour l'Europe. Samedi 24 septembre 2005. Paris, Maison de la Mutualité. http://www.u-m-p.org/sites/default/files/fichiers_joints/dates_cles/discours_nicolas_sarkozy_5.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Slovenian Presidency of the EU (2008). Slovenian Presidency Programme. Si.nergy for Europe. January – June 2008. http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_en.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament (2006). Keine Erweiterung ohne Reform! SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament, Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas, Positionspapier. Brüssel, 07.03.2006. http://www.jutta-haug.de/cms/download.php?cat=05_Materialien&file=060307_SPD-Position-Erweiterung.pdf&PHPSESSID=c4fafd5780bfc655379068abce8de7d5 (abgerufen am 06.05.2014).

SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament (2010). Verantwortungsvolle Erweiterungspolitik für ein stabiles Europa! Position der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament zur EU-Erweiterung. Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament. Straßburg, 06.07.2010. http://www.spd-europa.de/sites/default/files/downloads/positionspapier_eu-erweiterung.pdf (abgerufen am 06.05.2014).

Stabilitypact.org (o.J.). About the Stability Pact. Stability Pact for South Eastern Europe. <http://www.stabilitypact.org/> (abgerufen am 06.05.2014).

Stabilitypact.org (1999.). Stability Pact for South Eastern Europe. SCSP Constituent Document. Cologne, 10 June 1999. <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp> (abgerufen am 06.05.2014).

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007a). Kamerstuk 31 202, Vergaderjaar 2006-2007. Te raadplegen sinds woensdag 12 september 2007. Staat van de Europese Unie 2007-2008. Nr. 1 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Europese Zaken. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 18 september 2007. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31202-1.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007b). Kamerstuk 31 202, Vergaderjaar 2007-2008. Te raadplegen sinds dinsdag 18 december 2007. Staat van de Europese Unie 2007-2008. Nr. 9 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 7 december 2007. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31202/kst-31202-9?resultIndex=34&sorttype=1&sortorder=4> (abgerufen am 06.05.2014).

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). 31702 Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2008–2009. Bijlage Nr. 2. Vergaderjaar 2008 – 2009. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 19.06.2009. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/06/19/staat-van-de-europese-unie-2008-2009-bijlage.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union (2011). Viktor Orbán: „Es wäre ein Fehler, den Beitritt Kroatiens zu bremsen“. Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union, 30.05.2011. <http://www.eu2011.hu/de/viktor-orban-%E2%80%9Ees-waere-ein-fehler-den-beitritt-kroatiens-zu-bremsen%E2%80%9C> (abgerufen am 06.05.2014).

Verhagen, Maxim/Frans Timmermans (2008a). Beantwoording vragen van de leden Ten Broeke en Van Baalen over uitlatingen van het Sloveens EU-voorzitterschap inzake Servië en Turkije. Kamerstuk, 25.01.2008. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/02/beantwoording-vragen-van-de-leden-ten-broeke-en-van-baalen-over-uitlatingen-van-het-sloveens-eu-voorzitterschap-inzake-servie-en-turkije.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Verhagen, Maxim/Frans Timmermans (2008b). Kamerbrief inzake geannoteerde agenda RAZEB van 8 en 9 december 2008. Kamerstuk, 28.11.2008. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/02/kamerbrief-inzake-geannoteerde-agenda-razeb-van-8-en-9-december-2008.html> (abgerufen am 06.05.2014).

Visegrad Fund (o.J.). Visegrad +. Visegrad Fund, Grants. http://visegradfund.org/grants/visegrad_plus/ (abgerufen am 06.05.2014).

Visegrad Group (o.J.). History of the Visegrad Group. Visegrad Group, About. <http://www.visegradgroup.eu/about/history> (abgerufen am 06.05.2014).

Visegrad Group (2004). Visegrad Declaration 2004. Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union. 12 May 2004. <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1> (abgerufen am 06.05.2014).

Visegrad Group (2011). The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group. Bratislava, 15 February 2011. <http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava> (abgerufen am 06.05.2014).