

## Vom Westlichen Balkan zum "restlichen Balkan"? Auswirkungen des kroatischen EU-Beitritts auf Südosteuropa

Töglhofer, Theresia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Töglhofer, T. (2013). *Vom Westlichen Balkan zum "restlichen Balkan"? Auswirkungen des kroatischen EU-Beitritts auf Südosteuropa*. (DGAP-Analyse, 8). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V..  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55255-3>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

September 2013 N° 8

## Vom Westlichen Balkan zum »restlichen Balkan«?

Auswirkungen des  
kroatischen EU-Beitritts auf Südosteuropa

von Theresia Töglhofer



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.



## Zusammenfassung

# Vom Westlichen Balkan zum »restlichen Balkan«?

## Auswirkungen des kroatischen EU-Beitritts auf Südosteuropa

von Theresia Töglhofer

Dreizehn Jahre nachdem der Europäische Rat die Länder des Westlichen Balkans zu potenziellen Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft erklärte, konnte Kroatien am 1. Juli 2013 als erster Staat der Region der EU beitreten. Das Regattaprinzip, dem der Vorzug gegenüber dem regionalen Ansatz gegeben wurde, kommt damit erstmals in voller Konsequenz zum Tragen. Die vorliegende Analyse geht der Frage nach, welche Auswirkungen Kroatiens Aufnahme in die Europäische Union für die verbleibenden Beitrittsanwärter Südosteuropas und deren EU-Annäherungsprozess mit sich bringt. Vermag Kroatiens Aufrücken in die Ränge der Mitgliedstaaten auch jene Länder, die Kroatien über kurz oder lang in die Union nachfolgen sollen, näher an die Europäische Union heranzubringen – oder führt dieses vielmehr zur Schaffung neuer Trennlinien?

Kroatiens Beitritt stellt eine wichtige Zäsur für die EU-Erweiterungspolitik dar. Die Signalwirkung, die von Kroatiens Mitgliedschaft an die Kandidatenländer sowie an die EU-Mitgliedstaaten ausgeht, aber auch das Verhalten Kroatiens als neuer Akteur in der EU-Erweiterungspolitik werden für deren zukünftige Ausgestaltung wegweisend sein. Darüber hinaus wird angesichts der aktuellen Erweiterung die Bedeutung der in den letzten Jahren erfolgten EU-Integrationsschritte mit den Staaten des Westlichen Balkans klar ersichtlich. Denn der Abbau von Handelsbarrieren, die Übernahme von EU-Normen und -Standards und die Abschaffung der Visumpflicht tragen maßgeblich dazu bei, dass die Beziehungen zwischen dem neuen Mitgliedstaat und den Beitrittsanwärtern keine substanziellen Beeinträchtigungen erfahren. Negative Auswirkungen sind im Gegenzug vor allem in jenen Bereichen und auf jene Länder zu erwarten, wo sich die EU-Assoziierung nach wie vor in einer frühen Phase befindet. Insbesondere für Bosnien-Herzegowina ist Kroatiens Beitritt ein Weckruf, dass es angesichts der fortschreitenden EU-Integration der Nachbarstaaten in der Übernahme des *Acquis communautaire* Schritt halten muss.

Für die EU bedeutet dies, dass sie – bei Beibehaltung des wettbewerbsfördernden Regattaansatzes – auf eine ausgewogene Entwicklung ihrer Beziehungen mit allen Staaten der Region achten und besonderes Augenmerk auf die Nachzügler im Integrationsprozess legen sollte.

## Zusammenfassung/Summary

# From the West of the Balkans to »the Rest« of the Balkans?

## Effects on Southeastern Europe of Croatia's Entry into the EU

by Theresia Töglhofer

Thirteen years after the European Council approved the Western Balkan countries as potential candidates for EU membership, Croatia became the first to join the EU on July 1, 2013. The “regatta principle,” which was chosen over the earlier regional approach, produced its first result with Croatia. The following analysis addresses the potential effects of Croatia’s accession on the remaining candidate countries in Southeastern Europe and their association process. Could Croatia’s rise to the rank of a member state bring the other accession hopefuls, looking to follow in Croatia’s footsteps, closer to the EU? Or does Croatia’s accession only form new divisions?

Croatia’s acceptance presents an important turning point in EU enlargement. The signal sent by the new EU member to both candidate countries and EU member states, as well as Croatia’s role as a new actor in EU enlargement policy, will be crucial in shaping the accession process of the remaining candidates. Moreover, the accession clearly illustrates the importance of the EU’s recent integration steps with the Western Balkans. Breaking down trade barriers, adopting EU norms and standards, and eliminating visa requirements have helped ensure that Croatia’s new status will not compromise its relations with the remaining candidate countries. Negative consequences, however, can be expected in those areas and states where the EU association process remains stuck in the early stages. Croatia’s EU membership is a wake-up call for Bosnia and Herzegovina, which, facing the progressive EU integration of neighbor states, needs to step up its efforts to adopt the *acquis communautaire*.

Given the competitive nature of the regatta principle, the EU should develop a balanced approach toward relations with all states in the region, keeping a close eye especially on the candidates whose integration process is lagging behind.

## Inhalt

Einleitung .....	5
Vom Westlichen Balkan zum »restlichen Balkan« .....	6
Kroatien als EU-Mitgliedstaat – Hilfe oder Hemmschuh? .....	7
Die zweifache Signalwirkung von Kroatiens EU-Beitritt .....	7
Kroatien als neuer Akteur der EU-Erweiterungspolitik .....	8
Bilaterale Fragen: Lösungen mit begrenzter Reichweite .....	9
Hypothesen aus dem Zerfall Jugoslawiens .....	10
Rund um Neum: kreative Lösungen gefragt .....	11
Pragmatismus ohne Weitsicht .....	12
1377 km EU-Außengrenze durch Südosteuropa .....	12
Die Grenze als Symbol .....	13
Handelsbeziehungen: von CEFTA 2006 in den Binnenmarkt .....	14
Höhere Zölle für Kroatien .....	14
Bosnien-Herzegowina unter Zugzwang .....	15
Schlussfolgerungen .....	16
Anmerkungen .....	18

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

# Vom Westlichen Balkan zum »restlichen Balkan«?

## Auswirkungen des kroatischen EU-Beitritts auf Südosteuropa

von Theresia Töglhofer

### Einleitung

»Die Zukunft des Balkans liegt in der Europäischen Union«, erklärten die Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Gipfeltreffen von Thessaloniki im Juni 2003.<sup>1</sup> Für Kroatien hat diese Zukunft am 1. Juli 2013 begonnen. Dreizehn Jahre nach Begründung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) für die Staaten des Westlichen Balkans<sup>2</sup> und zehn Jahre nach der Bekräftigung des Beitrittsversprechens auf dem Gipfel von Thessaloniki wechselt der erste Staat aus der Gruppe der Beitrittsanwärter in die Ränge der Mitgliedstaaten.

Die Erweiterung nach dem Regattaprinzip, das dem SAP zugrunde liegt, kommt damit erstmals in voller Konsequenz zum Tragen. Denn im Unterschied zur Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas, deren Aufnahme in die Europäische Union im Jahr 2004 en bloc erfolgte, folgt der Heranführungsprozess für die Beitrittsanwärter Südosteuropas einem individuellen Ansatz. Die Geschwindigkeit der EU-Assoziierung richtet sich demnach an den Reformfortschritten aus, die der jeweilige Staat in der Umsetzung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien sowie in der Übernahme des »Acquis communautaire« erzielt. Fand die EU-Annäherung aller Staaten im Jahr 2000 damit ihren gemeinsamen Ausgangspunkt, stellt sich das Bild heute wesentlich differenzierter dar. So ist Montenegro das einzige Land im Westlichen Balkan, das seit dem Vorjahr über einen Beitritt verhandelt. Während der Europäische Rat die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Serbien im Januar 2014 in Aussicht gestellt hat, verhindert im Falle Mazedoniens der Namensstreit mit Griechenland seit 2009 den Beginn der Verhandlungen. Drei weiteren Beitrittsanwärtern der Region – Albanien, Bosnien-

Herzegowina und Kosovo – hat der Rat bis heute keinen EU-Kandidatenstatus zuerkannt.<sup>3</sup>

Auch wenn sich der Assoziierungsprozess mit den (potenziellen) Beitrittskandidaten Südosteuropas an deren individuellen Fortschritten orientiert, bleibt Kroatiens Aufnahme in die EU für die anderen Staaten der Region nicht ohne Konsequenzen. Zum einen wird dieser eine positive Signalwirkung für die verbleibenden Beitrittsanwärter zugeschrieben. Ob sich das neue EU-Mitglied zum Muster Schüler oder zum Problemfall entwickelt, wird zum anderen die Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber weiteren Beitritten aus der Region maßgeblich beeinflussen. Gleichzeitig erhält Kroatien selbst ein Mitentscheidungsrecht in allen Politikfeldern und damit auch in der Erweiterungspolitik gegenüber den Beitrittskandidaten des Westlichen Balkans, zu denen es bis dato selbst zählte.

Aber auch in Schlüsselbereichen des EU-Integrationsprozesses, dem freien Personen- und Warenverkehr, werden sich die Beziehungen zwischen Kroatien und den anderen Staaten der Region unter neuen Vorzeichen gestalten. Während sich mit dem für 2015 geplanten Schengen-Beitritt die Grenzen zu Kroatiens nördlichen Nachbarn öffnen werden, wird der neue Mitgliedstaat zum Hüter der längsten EU-Außengrenze mit Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Serbien. Im Hinblick auf die Wirtschaftsbeziehungen bedeutet der Eintritt Kroatiens in den EU-Binnenmarkt, dass das Land die gemeinsame Mitteleuropäische Freihandelszone (CEFTA 2006) verlässt. Zudem wurde im Vorfeld des kroatischen Beitritts eine Reihe bilateraler Fragen, insbesondere in Bezug auf Grenzen, Transit und Handel, aufgeworfen und lange anhängigen Differenzen neue Relevanz verliehen.

Wie wirken sich diese Veränderungen konkret auf die anderen Staaten der Region und deren Annäherungsprozess an die Europäische Union aus? Vermag Kroatiens Aufrücken in die Ränge der Mitgliedstaaten auch jene Länder, die Kroatien über kurz oder lang in die Union nachfolgen sollen, näher an die EU heranzubringen? Oder führt der kroatische Beitritt vielmehr zur Schaffung neuer Trennlinien, symbolisiert durch eine 1377 Kilometer lange EU-Außengrenze, die nunmehr zwischen dem neuen Mitgliedstaat und seinen südöstlichen Nachbarländern verlaufen wird?

Mit Kroatiens Beitritt kommt die Bedeutung des EU-Annäherungsprozesses für die Staaten des Westlichen Balkans und der in den letzten Jahren erreichten Fortschritte klar zum Ausdruck. Denn gerade diese ermöglichen – wie bei näherer Betrachtung zweier Kernbereiche des EU-Integrationsprozesses, Reisefreiheit und Handel, sowie im Hinblick auf die Lösung bilateraler Fragen deutlich wird – dass Kroatiens Eintritt in die EU nicht mit der Abgrenzung gegenüber der Region einhergeht. Hingegen liegen die aus Kroatiens Beitritt erwachsenden Probleme in jenen Bereichen begründet, wo Staaten in der Übernahme von EU-Standards zurückliegen und wo grundlegende Prinzipien wie jenes der gutnachbarlichen Beziehungen nicht ausreichend Berücksichtigung finden.

## Vom Westlichen Balkan zum »restlichen Balkan«

Der »Westliche Balkan« ist eine jüngere Erfindung der Europäischen Union. Ende der neunziger Jahre wurde der Begriff gemeinsam mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) aus der Taufe gehoben. Darunter versammelte die EU unter der Formel »die Nachfolgestaaten Jugoslawiens minus Slowenien<sup>4</sup> plus Albanien« all jene Staaten Südosteuropas, die bis dahin noch keine EU-Beitrittsperspektive erhalten hatten.

Dreizehn Jahre nachdem der Regionalbegriff in die EU-Terminologie Eingang fand, verschieben sich mit Kroatiens Beitritt die Grenzen zwischen dem Westlichen Balkan und der Europäischen Union.

In der Bewertung der Reformfortschritte der Westbalkan-Staaten im jährlichen Erweiterungspaket der Europäischen Kommission wie auch in den Schlussfolgerungen des Rates zur EU-Erweiterung wird Kroatien nicht mehr aufscheinen. Dass eine Region schrumpft, mag ungewöhnlich sein. Für den Westlichen Balkan ist dies in der Definition, die nicht auf geographischen, sondern auf politischen Kriterien beruht, jedoch angelegt. Maßgeblich für die Zugehörigkeit zum Westlichen Balkan ist schließlich die Beziehung der betroffenen Staaten mit der Europäischen Union.

Mit Kroatiens Beitritt tritt die Problematik, die dem Begriff innewohnt, deutlich zutage. Folgt man der Logik der Definition, wird sich – in Verbindung mit dem Regattaprinzip – der Westliche Balkan Schritt für Schritt um die erfolgreichen Beitrittskandidaten verkleinern, zunächst um Kroatien, in einigen Jahren möglicherweise um den derzeit aussichtsreichsten Kandidaten Montenegro. Damit reduziert sich der Westliche Balkan auf die Nachzügler im Assoziierungsprozess, die die Auflagen für eine EU-Mitgliedschaft (noch) nicht erfüllen und denen der Aufstieg in die Reihen der Mitgliedstaaten aus diesem Grund (vorerst) verwehrt bleibt.<sup>5</sup> Wie Dimitar Bechev es formuliert: »Salopp gesagt: dem Balkan anzugehören, bedeutet, ein Europäer zu sein, der die normativen Erwartungen an »Europäizität« nicht erfüllt.«<sup>6</sup> Die diskursive Abgrenzung zwischen den Ländern der Europäischen Union einer- und den Ländern des Westlichen Balkans andererseits greift damit eine stereotype Differenzierung zwischen Europa und dem Balkan auf, die in der europäischen Geistesgeschichte eine lange Tradition hat.

Nicht zuletzt aus diesem Grund war die Zugehörigkeit zum »Westlichen Balkan« seit der Einführung der Regionalbezeichnung negativ konnotiert. Insbesondere in Kroatien wurde die Idee einer Zugehörigkeit zum Balkan im Allgemeinen, und auch zur Gruppe der Westbalkan-Staaten stets mehrheitlich abgelehnt.<sup>7</sup> Aber auch in anderen Ländern, die dem Westlichen Balkan zugeordnet werden, ist der Begriff keineswegs beliebt.<sup>8</sup> Anstatt erfolgreiche Anwärter auf eine EU-Mitgliedschaft peu à peu vom Westlichen Balkan zu verabschieden, könnte der Beitritt Kroatiens daher auch für die EU und

ihre Mitgliedstaaten ein willkommener Anlass sein, den unglücklich konzipierten Regionalbegriff *ad acta* zu legen.

## Kroatien als EU-Mitgliedstaat – Hilfe oder Hemmschuh?

Seine Aufnahme in die Europäische Union markiert für Kroatien einen bedeutenden Statuswechsel. Musste sich das Land bereits als Beitrittskandidat an die von der EU vorgegebenen Auflagen und Regeln – durch die sukzessive Erfüllung der Beitrittskriterien und die Übernahme des *Acquis communautaire* – halten, kann es nun die Politik der Europäischen Union auch mitgestalten und mitentscheiden. Ein Politikfeld, in dem dies direkt auf die Staaten Südosteuropas zurückfallen wird, ist jenes der Erweiterungspolitik. Zunächst einmal steht jedoch die Signalwirkung im Vordergrund, die von Kroatiens Beitritt in zweierlei Richtungen – jene der verbleibenden Beitrittsanwärter wie auch jene der Mitgliedstaaten – ausgeht.

### Die zweifache Signalwirkung von Kroatiens EU-Beitritt

Die Betonung der Signalwirkung des kroatischen EU-Beitritts hat sich in den letzten Wochen und Monaten als dominantes Narrativ um die neue Erweiterung durchgesetzt. Von politischen Entscheidungsträgern aus Kroatien und anderen Ländern der Region wie von Vertretern der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten wird die Aufnahme des Landes unisono als wichtiges Signal gegenüber den verbleibenden Beitrittskandidaten gedeutet, dass am Ende des erfolgreich durchlaufenen Reform- und Beitrittsprozesses tatsächlich die EU-Mitgliedschaft stehe.<sup>9</sup> Schließlich ist Kroatien das erste Land aus der Gruppe der Westbalkanstaaten, demgegenüber die EU das im Jahr 2000 gegebene Beitrittsversprechen einlöst.

Im Konkreten vermag diese Botschaft wenig auszurichten. An der Lösung seiner individuellen Probleme im Assoziierungsprozess – sei es im Bereich der politischen Kriterien, der wirtschaftlichen Konsolidierung oder im Hinblick auf bilaterale Fragen

– muss jeder der betroffenen Staaten für sich arbeiten. Verstärkt durch die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise erfreut sich das Erweiterungsprojekt in den Mitgliedstaaten weder bei politischen Entscheidungsträgern noch in der Bevölkerung großer Beliebtheit.<sup>10</sup> Gleichzeitig treten mehrere Beitrittsanwärter in ihrem Assoziierungsprozess auf der Stelle. Kroatiens Aufnahme in die EU kommt insofern zum rechten Zeitpunkt. Sie verschafft der Erweiterungspolitik jenes Momentum, das an anderer Stelle vermisst wird. Sie lädt Mitgliedstaaten und Kandidatenländer gleichermaßen ein, über den Tellerrand der unmittelbaren Probleme der EU und ihrer Erweiterungspolitik hinaus zu schauen und sich an den Grundgedanken zu erinnern, der das ursprüngliche Erweiterungsverfahren zu einer veritablen Politik der Erweiterung werden ließ: die Beförderung von Transformationsprozessen in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft und – insbesondere nach den Konflikten der neunziger Jahre – die dauerhafte Stabilisierung des Westlichen Balkans.

Kroatiens nicht nur angekündigter, sondern nun tatsächlich vollzogener Beitritt könnte politische Entscheidungsträger, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger in Südosteuropa dazu veranlassen, die Fortschritte des eigenen Landes im Beitrittsprozess kritisch zu hinterfragen – und damit den Druck auf Regierungen erhöhen, gegenüber ihrer Bevölkerung sichtbare Ergebnisse in der EU-Annäherung ihres Landes vorzuweisen. Schreiten die Nachbarn in ihren Beitrittsvorbereitungen voran, wird die Vernachlässigung der EU-relevanten Reformagenda im eigenen Land politisch kostspieliger. So ist es eine interessante Koinzidenz, dass kurz nach der Unterzeichnung des kroatischen Beitrittsvertrages im Dezember 2011 auch in Bosnien-Herzegowina die von der EU dringend geforderten Gesetze zu Staatsbeihilfenkontrolle und Volkszählung verabschiedet wurden, nachdem es bis dahin zwei Jahre lang kaum Bewegung in diesen Fragen gegeben hatte.<sup>11</sup>

Wesentlich wird aber auch die Signalwirkung sein, die von Kroatien an die EU-Mitgliedstaaten ausgeht. Im Zuge der letzten Erweiterung 2007 wurden mit Rumänien und Bulgarien zwei Staaten aufgenommen, die nach wie vor Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung

aufweisen. Desgleichen zeichneten sich in anderen »neuen« Mitgliedstaaten demokratiepolitisch bedenkliche Tendenzen ab, während im Kontext der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise auch bei langjährigen EU-Mitgliedern Reformversäumnisse zutage traten. Angesichts dieser Entwicklungen wird gerade das Narrativ von der Transformationskraft der Europäischen Union zunehmend in Frage gestellt.<sup>12</sup> Der Vertrauensvorschuss, der dem Neuzugang Kroatiens entgegengebracht wird, hält sich damit in engen Grenzen. Mit Kroatiens, so etwa eine deutsche Tageszeitung, stehe das »nächste Bulgarien« bereits vor der Tür.<sup>13</sup> Der Vergleich hinkt. Für Kroatiens Beitrittsprozess galten wesentlich strengeren Reformauflagen – auch im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, die im Rahmen des neu eingeführten Kapitels 23 zu Judikative und Grundrechten Gegenstand der Verhandlungen war. Auch unterlag das Land bis zum Inkrafttreten des Beitrittsvertrags einem Vorbereitungs-Monitoring der Europäischen Kommission.<sup>14</sup>

Zwar endete dieses am 1. Juli 2013, doch wird Kroatien auch nach erfolgtem Beitritt unter genauer Beobachtung stehen. Sollten tatsächlich die in den letzten Jahren angestrebten Reformen im Justizbereich oder der Korruptionsbekämpfung zurückgefallen werden oder Streitigkeiten mit Nachbarländern deren EU-Assoziierungsprozess belasten, würde sich dies auch negativ auf die verbleibenden Beitrittsanwärter auswirken. In diesem Fall könnte sich Kroatiens EU-Mitgliedschaft von einem positiven Signal an die Beitrittskandidaten, dass ein Beitritt bei Durchführung der entsprechenden Reformen tatsächlich möglich ist, zu einem negativen Signal an die EU-Staaten umkehren, dass zukünftigen Mitgliedern ein (noch) höheres Maß an Vorbereitung abzuverlangen ist. Das Vertrauen in die von der Europäischen Kommission beschworene Transformationskraft des Erweiterungsprozesses würde dies weiter schmälern, und damit auch den Appetit auf die Aufnahme neuer Mitglieder.<sup>15</sup>

### Kroatien als neuer Akteur der EU-Erweiterungspolitik

Über die Frage hinaus, wie sich Kroatien als neuer Mitgliedstaat bewährt, wird das Land auch direkten Einfluss auf die EU-Assoziierung der verbleibenden (potenziellen) Beitrittskandidaten nehmen können.

Mit Kroatien, das ein unmittelbares Interesse an Stabilität im Westlichen Balkan hat, erhält das Lager der erweiterungsfreundlichen Mitgliedstaaten Verstärkung. Die rasche Fortführung des Erweiterungsprojekts in Südosteuropa ist für das Land aus einer Vielzahl von Gründen erstrebenswert. Auch zwei Jahrzehnte nach seiner Unabhängigkeitserklärung bleibt Kroatien mit den anderen ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken über vielfältige Bande, wie etwa historische und sprachliche Gemeinsamkeiten, Handelsbeziehungen und zwischenmenschliche Kontakte, vernetzt. Viele kroatische Staatsbürger leben außerhalb der Landesgrenzen, in Serbien, Montenegro und insbesondere Bosnien-Herzegowina.<sup>16</sup> Die Mehrzahl der bosnischen Kroaten, die etwa 17 Prozent der bosnischen Gesamtbevölkerung ausmachen,<sup>17</sup> ist im Besitz eines kroatischen Passes. Im Unterschied zu den beiden anderen konstituierenden Volksgruppen Bosniaken und Serben, sind sie seit 1. Juli 2013 EU-Staatsbürger.

Auch will Kroatien nicht auf Dauer zum Hüter der 1377 Kilometer langen EU-Außengrenze mit Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro werden. Ein Schwinden der EU-Beitrittsperspektive und ein ins Stocken geratener EU-Heranführungsprozess böten insbesondere im Kontext einer schwierigen sozio-ökonomischen Lage einen idealen Nährboden für neu aufflammenden Nationalismus. Nicht nur aus sicherheitspolitischen, sondern auch aus identitären Gesichtspunkten wäre es problematisch, würde sich das Land dauerhaft als eine »Grenzation« etablieren. Diese Position könnte auch innerhalb des Landes jenen politischen Kräften Rückenwind verleihen, die sich eine stärkere Abgrenzung von Kroatiens südöstlichen Nachbarn wünschen und den alten Mythos von Kroatien als letztem Bollwerk Europas wiederbeleben.<sup>18</sup> Nicht zuletzt liegt es im Interesse der kroatischen Wirtschaft, durch eine möglichst rasche Heranführung der verbleibenden Staaten der Region die Handelsbeziehungen und die Stellung kroatischer Unternehmen in der Region zu fördern.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass – wie von kroatischen Regierungsvertretern wiederholt betont – die anderen Staaten des Westlichen Balkans in Kroatien einen starken Anwalt für ihre EU-

Annäherung finden werden. Auch hat Kroatien die Absicht erklärt, seine im Beitrittsprozess erworbenen Erfahrungen und seine Expertise in verschiedenen Reformbereichen sowie im Aufbau staatlicher Institutionen anderen Beitrittsanwärtern im Westlichen Balkan wie auch in Nordafrika und Osteuropa zugänglich zu machen. Dieser Aufgabe soll ein Exzellenzzentrum nachkommen, das im kroatischen Außenministerium eingerichtet wurde.<sup>19</sup>

Kroatiens Statuswechsel zum EU-Mitglied schafft aber auch eine Asymmetrie in den Beziehungen und Einflussmöglichkeiten gegenüber den verbleibenden Beitrittsanwärtern Südosteuropas. Da die Entscheidungsfindung in der Erweiterungspolitik der Einstimmigkeit unterliegt, hat jeder Mitgliedstaat de facto die Möglichkeit, den Assoziierungsprozess mit einem Kandidatenland zu blockieren. Auch wenn diese Vorgangsweise problematisch ist, weil sie dem Beitrittsprozess ein Element der Willkür verleiht und damit die von der EU definierte Beitrittskonditionalität untergräbt, haben einige Mitgliedstaaten in der Vergangenheit darauf zurückgegriffen, um ihren Partikularinteressen Nachdruck zu verleihen. Kroatien selbst bekam dies 2008/2009 zu spüren, als Slowenien die Beitrittsverhandlungen aufgrund eines Grenzdisputs mehrere Monate lang blockierte. Während die beiden Parteien sich auf die Anrufung eines Schiedsgerichts einigten und der Grenzstreit damit aus dem kroatischen Beitrittsprozess ausgelagert werden konnte, blieb bis zuletzt offen, ob Slowenien den Beitrittsvertrag ratifizieren würde. Grund dafür war die Auseinandersetzung um die slowenische Ljubljanska Banka, bei deren Konkurs Anfang der neunziger Jahre kroatische Sparer ihre Deviseneinlagen nicht zurückerhalten hatten. Erst im März 2013 konnten die Premierminister Janez Janša und Zoran Milanović die Differenzen durch die Unterzeichnung eines Memorandums ausräumen. Wie bereits im Grenzstreit handelt es sich allerdings um keine Einigung in der Sache, sondern um eine Verständigung auf den Modus der Konfliktlösung.

Kroatien hat seinerseits die Absicht bekundet, seine Mitgliedschaft nicht als Druckmittel gegenüber den verbleibenden Beitrittsanwärtern einzusetzen. In einer »Erklärung über die Förderung der europäischen Werte Südosteuropas« vom 21. Oktober 2011

bestätigt das kroatische Parlament, dass das Land sich auch als EU-Mitglied für den Fortschritt des Erweiterungsprozesses einsetzen wird und offene bilaterale Fragen (wie beispielsweise Grenzfragen) die EU-Annäherung eines Beitrittsanwärters – vom Beginn des Beitrittsprozesses bis zum Inkrafttreten des Beitrittsvertrags – nicht hemmen dürfen.<sup>20</sup> Eine Garantie dafür, dass Kroatien in allen Situationen an dieser Erklärung festhalten wird, gibt es freilich nicht. Denn die Tatsache, dass eine rasche EU-Integration Südosteuropas grundsätzlich im Interesse Kroatiens liegt, schließt nicht aus, dass das Land gegenüber einem Beitrittskandidaten seine Vetokarte ausspielen könnte, um in einer konkreten bilateralen Streitfrage seine Position zu stärken. Schließlich zählt auch Slowenien zu den Befürwortern der EU-Erweiterungspolitik. Genauso verhält es sich mit Griechenland, das aufgrund des Streits um den Staatsnamen Mazedoniens die Eröffnung der Beitrittsgespräche seit 2009 blockiert, zugleich aber mit der Ausrichtung eines neuen Westbalkan-Gipfels während seiner Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2014 dem Beitrittsprozess neues Momentum verleihen und konkrete Beitrittsdaten für die Staaten der Region definieren will.<sup>21</sup>

Die Wahrscheinlichkeit neuer Blockaden hängt schließlich davon ab, ob Kooperation oder Konfrontation in den kommenden Jahren die Politik Kroatiens gegenüber seinen Nachbarn definieren wird. In Zagreb stehen die Zeichen derzeit klar auf Kooperation. Die EU-Integration des Landes wurde bisher von allen großen politischen Lagern befürwortet. Mit Kroatiens Beitritt ist es jedoch nicht mehr zwingend erforderlich, zur Erreichung dieses außenpolitischen Zieles an einem Strang zu ziehen. Sollten euroskeptische und nationalistische Kräfte in den kommenden Jahren an Einfluss gewinnen, könnte dies auch eine kompromisslosere Haltung gegenüber den Nachbarstaaten befördern.

## Bilaterale Fragen: Lösungen mit begrenzter Reichweite

Offene bilaterale Fragen, die bei einer Verschlechterung des politischen Klimas für Streit sorgen könnten, bleiben auch nach Kroatiens Beitritt zahlreich

bestehen. Mit keiner der angrenzenden ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken sind Kroatiens Grenzen vollständig festgelegt. Zudem erforderte der Eintritt des Landes in die Europäische Union die Neuregelung einer Reihe von Grenz-, Export- und Transitfragen. Während die EU die Lösungsfindung für diese aktuellen Fragen forcierte, um eine reibungslose Anwendung des *Acquis communautaire* zu gewährleisten, hatte sie eine Klärung der seit geraumer Zeit anhängigen Fragen mit den Nachbarstaaten, insbesondere im Hinblick auf die gemeinsamen Grenzen, nicht zur Bedingung erhoben.

### Hypotheken aus dem Zerfall Jugoslawiens

Nicht nur mit dem EU-Mitglied Slowenien hat Kroatien offene Grenzfragen, sondern auch mit seinen drei südöstlichen Nachbarn Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro. Zwar gab es Bemühungen, diese beispielsweise im Rahmen gemeinsamer Grenzkommissionen zu lösen – die meisten dieser Initiativen sind jedoch in den letzten Jahren auf halbem Wege stecken geblieben.

Ein Abkommen über die Grenze zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina wurde im Juli 1999 von den Präsidenten Franjo Tuđman und Alija Izetbegović auf einem Treffen des Stabilitätspakts für Südosteuropa unterzeichnet. Während es sich um das erste Grenzabkommen handelte, das zwischen zwei Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens geschlossen wurde, wurde dieses bereits kurze Zeit nach seiner Unterzeichnung von beiden Seiten in Frage gestellt und ist bis heute nicht in Kraft getreten. Umstrittene Punkte beziehen sich auf die Spitze der Halbinsel Klek sowie die zwei kleinen Adriainseln Mali Školj und Veliki Školj, sowie auf den Grenzverlauf an der Una in der Nähe von Kostajnica.<sup>22</sup> Zuletzt versuchte die Regierung Milanović im Sommer 2012 die Ratifizierung des Abkommens wieder aufzunehmen, stieß jedoch auf den Widerstand der sich seit den letzten Parlamentswahlen in Opposition befindenden konservativen Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ).

Zwischen Kroatien und Montenegro ist die Zugehörigkeit der an der gemeinsamen Grenze liegenden Halbinsel Prevlaka umstritten. Im Jahr 2002 wurde eine Interimslösung ausgehandelt, der

zufolge Prevlaka Teil des kroatischen Territoriums bleibt, während Montenegro Rechte über die umliegenden Gewässer erhält. 2008 einigten sich die beiden Parteien schließlich darauf, dem Internationalen Gerichtshof (IGH) die endgültige Demarkation der Grenze zu überantworten. Der Fall wurde jedoch bis heute nicht vor dem IGH eingereicht. Nach einem Treffen mit seiner kroatischen Amtskollegin bekundete der montenegrinische Außenminister Igor Lukšić im März 2013 die Absicht, die Angelegenheit in direkten Verhandlungen zu lösen.<sup>23</sup>

Differenzen zwischen Serbien und Kroatien über die gemeinsame Donau-Grenze sind geologisch bedingt. Über die Jahre hinweg hat der Fluss seinen Lauf verändert. Im Mittelpunkt des Streits steht die Frage, ob die Grenze – wie Serbien mit Verweis auf internationale Praxis argumentiert – nach wie vor dem Hauptstrom der Donau folgen oder auch die in den Grundbüchern verzeichneten, rund 14 000 Hektar umfassenden Territorien auf der nunmehr anderen Flussseite einschließen soll. Dabei geht es nicht nur um den Verlauf der Grenze, sondern auch um Schifffahrtsrechte. Auch andere Hypotheken belasten die Beziehungen zwischen Zagreb und Belgrad. So haben beide Staaten unter Berufung auf die UN-Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes für Verbrechen, die im Kroatien-Krieg 1991–1995, aber auch im Zweiten Weltkrieg verübt wurden, wechselseitige Klagen vor dem IGH eingereicht.

Auf eine harte Probe gestellt wurde das bilaterale Verhältnis durch den Wechsel an der serbischen Staats- und Regierungsspitze. Im Sommer 2012 gewann der aus den neunziger Jahren als nationalistischer Hardliner bekannte Tomislav Nikolić die serbischen Präsidentschaftswahlen. Prompt verärgerte er die Nachbarn mit Aussagen, die in Zagreb und Sarajevo als Affront empfunden wurden.<sup>24</sup> Serbien seinerseits reagierte empört auf die Freisprüche der kroatischen Angeklagten Ante Gotovina und Mladen Markač vor dem Haager Tribunal im November 2012, nachdem diese in erster Instanz zunächst zu hohen Haftstrafen verurteilt worden waren. Das Tief in den Beziehungen zwischen Zagreb und Belgrad war jedoch nicht von langer Dauer. Nach einem Treffen ihrer Außenminister im März

2013 kündigten die beiden Staaten die Einrichtung einer serbisch-kroatischen Kommission an, die sich mit ungelösten Fragen wie der Untersuchung von Kriegsverbrechen, vermissten Personen, Eigentumsfragen und den wechselseitigen Genozidklagen auseinandersetzen soll.<sup>25</sup> Und während der kroatische Präsident Ivo Josipović im Vorjahr der Amtseinführung des serbischen Präsidenten Nikolić fernblieb, wohnte dieser den Feierlichkeiten anlässlich des kroatischen EU-Beitritts im Juli 2013 in Zagreb bei. Diese rasche Wiederherstellung der Beziehungen zwischen Zagreb und Belgrad vermag positiv zu stimmen. Sie schafft günstige Voraussetzungen, um auch sensible bilaterale Fragen einer Lösung zuzuführen.

### Rund um Neum: kreative Lösungen gefragt

Neben diesen bilateralen Streitpunkten, deren Ursprung sich größtenteils auf den Zerfall Jugoslawiens zurückführen lässt, verliert der nahende Beitritt Kroatiens zudem verschiedenen Grenz-, Export- und Transitfragen an Aktualität und Dringlichkeit. In mehreren Verhandlungsrunden vermittelte die Europäische Kommission zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina Lösungen, die unter anderem eine Anpassung bestehender Vereinbarungen zwischen den beiden Staaten an das Gemeinschaftsrecht gewährleisten sollten.

Offene Fragen kristallisierten sich insbesondere in der Grenzregion rund um die bosnische Küstenstadt Neum, wo die kroatische Küstenlinie auf einer Länge von rund neun Kilometern von Bosnien-Herzegowinas einzigem Meereszugang durchschnitten wird. Der südliche Teil der Gespanschaft Dubrovnik-Neretva bildet damit eine kroatische Exklave, in die man auf dem Landweg nur durch bosnisches Territorium und verbunden mit den entsprechenden Grenzkontrollen gelangt. Die Tatsache, dass der bosnische Teil dieses eng verzahnten Küstenabschnitts seit 1. Juli 2013 außerhalb der Europäischen Union bleibt, verleiht der Situation zusätzliche Komplexität.

Um seine südliche Exklave mit dem Rest seines Territoriums zu verbinden, verfolgte Kroatien ursprünglich das Vorhaben, eine Schrägseilbrücke zur Halbinsel Pelješac zu errichten. Bosnien-Herze-

gowina lehnt den Bau einer Brücke jedoch ab, unter anderem weil diese für größere Schiffe den Zugang nach Neum abschneiden würde. Nachdem mit den Arbeiten bereits im Jahr 2005 begonnen worden war, wurden diese von der neuen sozialdemokratischen Regierung im Vorjahr aus Kostengründen ausgesetzt und die Verträge mit den beauftragten Konsortien gekündigt. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie soll nun die Option des Brückenbaus und alternative Infrastrukturlösungen wie die Errichtung eines Hinterlandkorridors prüfen.<sup>26</sup>

Nicht nur die Frage des Brückenbaus war Gegenstand von trilateralen Gesprächen mit der Europäischen Kommission. Auch erforderte Kroatiens EU-Beitritt eine Anpassung der Transitregelungen durch den Neum-Korridor sowie für den Transport von Waren aus Bosnien-Herzegowina zu dem auf kroatischem Territorium gelegenen Hafen Ploče. Während des Transports durch den Neum-Korridor verlassen die Waren auf einer Strecke von rund neun Kilometern die Europäische Union. Um erneute Kontrollen bei der Wiedereinreise nach Kroatien zu vermeiden, müssen Warentransporte künftig in geschlossenen Fahrzeugen, mit einem Siegel versehen und innerhalb einer festgelegten Transitzeit den Neum-Korridor durchqueren. Mit dieser Maßnahme soll verhindert werden, dass Waren aus Bosnien-Herzegowina, die nicht EU-Standards entsprechen, über den Neum-Korridor in die Europäische Union gelangen.<sup>27</sup>

Auch für den Export über den Hafen Ploče bestimmte Waren aus Bosnien-Herzegowina werden in Zukunft versiegelt ihren Weg durch kroatisches Territorium finden. Diese Regelung, für die die EU einer Abänderung des Acquis communautaire zustimmen musste, ermöglicht es Bosnien-Herzegowina auch weiterhin, Produkte ohne EU-Exportstandards in Drittländer auszuführen. Umgekehrt müssen aus Gründen der Lebensmittelsicherheit alle Waren, die Bosnien-Herzegowina über Ploče importiert, EU-Standards entsprechen.<sup>28</sup>

Die enge Verflechtung von EU- und Nicht-EU-Territorium, wie sie in der kroatisch-bosnischen Küstenregion zu finden ist, stellt damit auch für den Acquis communautaire eine besondere Her-

ausforderung dar. Sie hat Sonderregelungen erforderlich gemacht, die einerseits die Einhaltung des EU-Regelwerks gewährleisten müssen, ohne andererseits den Personen- und Warenverkehr durch kroatisches oder bosnisches Territorium zusätzlich zu erschweren.

### Pragmatismus ohne Weitsicht

In der Klärung bilateraler Fragen haben alle beteiligten Parteien viel Pragmatismus walten lassen. Lösungen wurden in erster Linie für jene spezifischen Fragen gefunden, wo sie angesichts des nahenden kroatischen Beitritts unumgänglich waren – etwa für die Transitfragen rund um den Neum-Korridor oder für den lokalen Grenzverkehr.<sup>29</sup> Zur Beilegung weitreichender und lange anhängiger bilateraler Differenzen wie jene um den Grenzverlauf wurde das Momentum vor Kroatiens EU-Beitritt jedoch nicht genutzt.

Für den Schutz der neuen EU-Außengrenzen ist das Vorhandensein vollständig demarkierter Grenzen nicht zwingend erforderlich – schließlich wird die Grenze nicht entlang einer Grenzlinie, sondern in einem breiteren Grenzgebiet und in gemeinsamen Patrouillen der Grenzpolizei beider Staaten bewacht. Für Kroatien und seine Nachbarstaaten gab es daher keine unmittelbare Veranlassung und auch keinen entsprechenden Druck von Seiten der Europäischen Kommission, die noch offenen Grenzfragen einer Lösung zuzuführen.<sup>30</sup>

Zwar bemängelt die Kommission in ihrer aktuellen Erweiterungsstrategie wie auch in den Fortschrittsberichten zu einzelnen Beitrittsanwärtern, dass in der Lösung offener bilateraler Fragen keine nennenswerten Fortschritte erzielt wurden<sup>31</sup> und fordert »die Parteien mit Nachdruck auf, Grenzstreitigkeiten im Einklang mit den bestehenden Grundsätzen und Instrumenten zu lösen und gegebenenfalls an den Internationalen Gerichtshof oder andere bestehende bzw. ad hoc eingerichtete Streitbeilegungsinstanzen zu verweisen.«<sup>32</sup>

Zugleich hat die Kommission jedoch davon abgesehen, die Lösung bilateraler Streitfälle zum Gegenstand der Beitrittskonditionalität für Kroatien zu machen. Der Kernsatz der Kommission, der

Beitrittsprozess dürfe nicht durch bilaterale Fragen aufgehalten werden, scheint in diesem Fall der Devise gewichen zu sein, Kroatiens Beitrittsprozess solle nicht durch die Lösungsfindung in bilateralen Fragen aufgehalten werden. Auch in Bezug auf offene Grenzfragen betont das kroatische Außenministerium, dass diese kein Hindernis für den Beitrittsprozess der Nachbarländer darstellen werden.<sup>33</sup> Im Zweifelsfall sitzt Kroatien als EU-Mitglied jedoch in Zukunft in allen bilateralen Fragen gegenüber den Beitrittsanwärtern am längeren Hebel.

### 1377 km EU-Außengrenze durch Südosteuropa

Für Kroatien, so Premierminister Zoran Milanović, ist der Eintritt in den Schengen-Raum das erste Ziel nach erfolgtem EU-Beitritt. Bereits ab 2015 will Kroatien diesem angehören.<sup>34</sup> In der Praxis werden Reisende aus den Staaten Südosteuropas den EU- und den nachfolgenden Schengen-Beitritt Kroatiens beim Passieren der Außengrenze kaum zu spüren bekommen. Der Verlauf der neuen EU-Grenze quer durch Südosteuropa besitzt jedoch auch Symbolgehalt, der klar über den Schengener Acquis hinausgeht.

Während Kroatien den Schengener Acquis bis zu seinem EU-Beitritt bereits fast vollständig übernommen hat und dieser mit Inkrafttreten des Beitrittsvertrages verbindlich ist, geht es nun vorrangig um dessen Umsetzung in der Kontrolle der Außengrenze. Dafür sind die Anschaffung von technischer Ausrüstung, die Verbesserung der Infrastruktur und Verwaltungskapazitäten sowie die Rekrutierung zusätzlicher Grenzpolizisten erforderlich. Die EU unterstützt die Verbesserung des Grenzschutzes mit einer temporären Schengen-Fazilität. 120 Millionen Euro soll Kroatien bis Ende 2014 aus dieser erhalten.<sup>35</sup>

Beschließt der Europäische Rat einstimmig die Aufnahme des Landes in den Schengenraum, würde dies für Kroatien die Aufhebung der Grenzkontrollen zu den EU-Nachbarstaaten Slowenien, Ungarn und Italien bedeuten. Die neue Schengen-Außengrenze würde damit auf einer Länge von 1377 Kilometern durch Südosteuropa verlaufen, davon

alleine über 1000 Kilometer zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Angesichts des derzeitigen Vorbereitungsstands und der mangelnden Reformdynamik in Bosnien-Herzegowina ist davon auszugehen, dass ein EU-Beitritt des Landes eine mittel- bis langfristige Perspektive ist und die Außengrenze zwischen den beiden Staaten dementsprechend lange Bestand haben wird.

Für den durchschnittlichen bosnischen, serbischen oder montenegrinischen Staatsbürger, der die neue EU-Außengrenze passiert, werden in der Praxis nur wenig neue Barrieren geschaffen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Visumpflicht für Aufenthalte bis zu 90 Tagen im Jahr 2009 für Serbien, Mazedonien und Montenegro sowie 2010 für Albanien und Bosnien-Herzegowina aufgehoben wurde. Im Unterschied zum Schengen-Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas im Dezember 2007, der mit der Einführung eines strengeren Visaregimes für Reisende aus der Ukraine, Belarus und der Republik Moldau verbunden war, führt Kroatiens EU-Beitritt zu keinen neuen Visa-Beschränkungen für Bürger aus Südosteuropa. In dieser Tatsache tritt die Bedeutung des Assoziierungsprozesses, der im letzten Jahrzehnt mit der EU stattgefunden hat, klar hervor. Für die Bevölkerung der betroffenen Staaten war die Visaliberalisierung ein essenzieller Schritt hin zu einer spürbaren Annäherung an die Europäische Union. Durch sie wird nunmehr verhindert, dass Kroatiens EU-Beitritt die Mobilität für Angehörige aus den Nachbarstaaten – zwischen denen es bis zum Zerfall Jugoslawiens keine Grenzkontrollen gab – einschränkt.

Davon ausgenommen ist hingegen das Kosovo, das nach wie vor mit der EU über eine Aufhebung der Visumpflicht verhandelt. Auch aufgrund der Probleme mit der internationalen Anerkennung ihres Staates dürfen kosovarische Bürger in nur fünf Staaten weltweit – Albanien, Mazedonien, Montenegro, die Türkei und die Malediven – ohne Visum reisen.<sup>36</sup> Für die Einreise nach Kroatien mussten kosovarische Staatsbürger bereits vor dem EU-Beitritt des Landes ein Visum beantragen und werden in Zukunft ein Schengen-Visum benötigen.

Veränderungen bei der Einreise nach Kroatien bringt der EU-Beitritt für Bosnien-Herzegowina

mit sich. Eine Vereinbarung zwischen den beiden Staaten ermöglichte bosnischen Staatsbürgern bisher die Einreise nach Kroatien mit dem Personalausweis. Allerdings geht dies nicht mit EU-Recht konform. Im Vorfeld seines Beitritts war Kroatien dafür eingetreten, die Regelung auch über den 1. Juli 2013 hinaus beizubehalten und hatte die irische Ratspräsidentschaft um eine entsprechende Abänderung des Schengener Acquis ersucht, doch fand der Vorschlag keine Zustimmung unter den EU-Mitgliedstaaten. Die Beibehaltung der bisherigen Vereinbarung hätte aus kroatischer Sicht ein Zeichen gesetzt, dass die Aufnahme des Landes in die Europäische Union nicht mit der befürchteten »Abgrenzung« zu Bosnien-Herzegowina einhergeht. Bosnischen Staatsbürgern die Einreise nach Kroatien auch weiterhin mit einem Personalausweis zu ermöglichen, hätte zudem bedeutet, dass die Unterscheidung zwischen jenen Bürgern mit kroatischen Pässen (und damit EU-Staatsbürgerschaft) und mit Nicht-EU-Pässen weniger ins Gewicht fällt. Die praktischen Auswirkungen der neuen Passpflicht werden viele Reisende konkret zu spüren bekommen: 70 Prozent der Grenzübertritte nach Kroatien erfolgten laut Angaben der bosnischen Behörden bisher mit dem Personalausweis. Gleichzeitig besitzen rund 40 Prozent der bosnischen Staatsbürger noch keinen biometrischen Reisepass.<sup>37</sup>

Ausnahmen gibt es jedoch für Bürger, die in der Grenzregion leben. Mit einer entsprechenden Genehmigung können sie die Grenze auch an nicht für den internationalen Grenzverkehr vorgesehenen Übergängen und ohne Reisepass überqueren. Zu diesem Zweck musste Kroatien die bestehenden Vereinbarungen mit den Nachbarländern mit der EU-Verordnung über den kleinen Grenzverkehr in Einklang bringen. Insbesondere mit Bosnien-Herzegowina wurde bis zuletzt über die Neuregelung des lokalen Grenzregimes verhandelt, bevor das Abkommen am 19. Juni 2013 in Brüssel unterzeichnet werden konnte. Schätzungen zufolge könnten rund 30 000 bosnische Staatsbürger Anspruch auf einen Passierschein haben.<sup>38</sup>

### Die Grenze als Symbol

Auch wenn den EU-Außengrenzen oft der Ruf der Undurchlässigkeit anhaftet, beginnt in der

Praxis die »Festung Europa« für Reisende aus den Ländern des Westlichen Balkans seit 1. Juli 2013 keineswegs an der kroatischen Grenze. Neben der faktischen Ebene geht es aber auch um den Symbolgehalt, der der neuen Außengrenze innewohnt. Die Grenze zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina, so der kroatische Präsident Ivo Josipović, dürfe nach 1. Juli 2013 nicht zu einer »Chinesischen Mauer« werden.<sup>39</sup> Sein Amtsvorgänger Stjepan Mesić bemühte das Bild des »Eisernen Vorhangs von Schengen«, dessen Aufbau es zu verhindern gälte.<sup>40</sup>

Diese Äußerungen beziehen sich in erster Linie nicht auf die Schengen-Grenze selbst, sondern verweisen auf die Notwendigkeit einer Weiterführung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des kulturellen Austauschs. Die EU-Außengrenze steht damit als Sinnbild für eine Trennung und im wahrsten Sinne des Wortes Abgrenzung, die weit über den Schengener Acquis hinausgeht. Sie spiegelt die unterschiedlichen Zugehörigkeiten zu EU und Nicht-EU, das Entstehen höherer Zäune und die Tatsache, dass Kroatien der Union angehört, während die verbleibenden Beitrittsanwärter vorerst draußen bleiben müssen, physisch wider – und damit auch die Befürchtung, dass die EU-Integration der Region auf halbem Wege ins Stocken geraten und sich mit der neuen Grenze eine dauerhafte Trennlinie etablieren könnte.

## Handelsbeziehungen: von CEFTA 2006 in den Binnenmarkt

Auch der Handel zwischen Kroatien und den verbleibenden Beitrittsanwärtern findet fortan unter anderen Vorzeichen statt. Mit seinem Eintritt in den EU-Binnenmarkt am 1. Juli 2013 hat Kroatien das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen für die Staaten des Westlichen Balkans und die Republik Moldau (CEFTA 2006) verlassen. Galten für Kroatien und seine Handelspartner in der Region zuvor die Bestimmungen des gemeinsamen Freihandelsabkommens, werden sich die Handelsbeziehungen nun an den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und diesen Staaten ausrichten.

In den meisten Bereichen bringt dieser Wechsel Kroatiens keine signifikanten Veränderungen für das bestehende Handelsregime unter den Staaten der Region mit sich. Denn sowohl unter CEFTA 2006 als auch unter den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ist der Handel bereits weitgehend liberalisiert. Davon ausgenommen sind jedoch insbesondere landwirtschaftliche Produkte, die am Handel unter den Ländern der Region einen wesentlichen Anteil haben. Dies führt vor allem für Kroatiens Exporte in die CEFTA-Staaten zu höheren Zöllen. Umgekehrt müssen Handelspartner, die auf den kroatischen Markt exportieren wollen, die entsprechenden EU-Standards erfüllen. Bosnien-Herzegowina ist darauf nicht vorbereitet und wird mit signifikanten Exporteinbußen zu kämpfen haben.

### Höhere Zölle für Kroatien

Rund 60 Prozent seines Handels wickelte Kroatien im Jahr 2011 mit der Europäischen Union ab. Mit einem Anteil von 19 Prozent sind gleichwohl auch die CEFTA-Staaten, und insbesondere die Nachbarstaaten Bosnien-Herzegowina und Serbien, ein wichtiger Absatzmarkt für kroatische Produkte. Umgekehrt stammten rund 6 Prozent der kroatischen Importe von Handelspartnern der CEFTA 2006, auch hier vorwiegend aus Bosnien-Herzegowina, Serbien sowie Mazedonien.<sup>41</sup>

Kroatiens Wechsel von CEFTA 2006 in den EU-Binnenmarkt schafft eine neue Asymmetrie in den Handelsbeziehungen mit den anderen Staaten der Region. Aufgrund der in den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen verankerten präferenziellen Handelsmaßnahmen können diese ihre Produkte weiterhin zollfrei nach Kroatien exportieren. Für Importe aus Kroatien – das bisher weitgehend zollfrei bzw. unter reziproken Zöllen Handel mit CEFTA-Staaten betreiben konnte – fallen auf bestimmte Produkte jedoch höhere Zölle an. Der Eintritt in den Binnenmarkt erschwert damit in erster Linie Kroatiens Exporte in die Region.

Dies betrifft nicht ausschließlich, aber insbesondere den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, die ein Viertel des kroatischen Gesamthandels innerhalb der CEFTA ausmachen. Höhere Zölle könnten zu Preissteigerungen bestimmter kroa-

tischer Produkte – wie beispielsweise Getränke, Mehl, Milch- und Fleischprodukte – führen, die für Konsumenten in südosteuropäischen Staaten an Attraktivität verlieren würden. Den Marktanteil, der damit für Kroatien verloren geht, könnte Serbien übernehmen, das weiterhin unter den günstigeren Bedingungen des CEFTA-Abkommens in die Region exportiert.<sup>42</sup>

Die Höhe der Zölle variiert jedoch auch mit dem Implementierungsstand der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in den jeweiligen Ländern. Während Serbien bis Ende 2013 alle Übergangsregelungen für Zölle auf industrielle Produkte und auf bestimmte landwirtschaftliche Produkte abgebaut haben wird, gelten für Bosnien-Herzegowina nach wie vor höhere Zölle mit längeren Übergangsfristen. Auch für Exporte nach Kosovo, das noch kein Assoziierungsabkommen mit der EU abschließen konnte, wird nunmehr der Einheitszoll von 10 Prozent auf kroatische Waren angewandt. In der Praxis wird die kroatische Wirtschaft dies kaum zu spüren bekommen. Mit 0,7 Prozent war der Anteil der Exporte nach Kosovo am Gesamthandel auch bisher sehr gering.<sup>43</sup>

Die aus den höheren Zöllen erwachsenden Exportnachteile wird Kroatien möglicherweise nicht hinnehmen müssen. Um neue Zölle für kroatische Produkte zu vermeiden und traditionelle Handelsströme aufrecht zu erhalten, verhandelt die Europäische Kommission mit den Beitrittsanwärtern im Westlichen Balkan über die Anpassung der in den Assoziierungsabkommen festgelegten Zölle und Quoten. Bosnien-Herzegowina, Kroatiens Haupthandelspartner in der Region, lehnt allerdings eine raschere Aufhebung der Zölle ab, da es seinen Markt vor Agrarimporten aus der EU weiterhin schützen möchte.<sup>44</sup>

### Bosnien-Herzegowina unter Zugzwang

Zwar können die Staaten des Westlichen Balkans ohne neue Zölle mit dem EU-Land Kroatien Handel treiben; jedoch besteht ein nichttarifäres Handelshemmnis, das Exporte in die Europäische Union erschwert. Betroffen sind hier vor allem eine Kategorie von Produkten und ein Land: Da Bosnien-Herzegowina die EU-Standards zu Lebens-

mittelsicherheit und im Veterinärbereich nicht erfüllt, bleibt der bosnischen Wirtschaft die Ausfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen sowie einer Reihe weiterer Lebensmittel in die EU verwehrt. Seit 1. Juli 2013 betrifft dies auch Exporte nach Kroatien.

Kroatien ist jedoch der bedeutendste Handelspartner Bosnien-Herzegowinas und gleich hinter Deutschland der wichtigste Exportmarkt für bosnische Produkte. Nicht weniger als 14,8 Prozent der bosnischen Exporte gingen 2012 nach Kroatien. Nahrungsmittel und lebende Tiere im Wert von rund 70 Millionen Euro wurden in das Nachbarland exportiert und machten damit über ein Zehntel der Exporteinnahmen im Handel mit Kroatien aus.<sup>45</sup> Fisch, Tierhäute und seit kurzem auch Honig sind hingegen die einzigen Produkte tierischen Ursprungs, für die Bosnien-Herzegowina die entsprechenden Auflagen zur Einfuhr in den EU-Binnenmarkt erfüllt. Alle anderen tierischen Erzeugnisse, die bosnische Produzenten bisher in Kroatien absetzten, dürfen seit 1. Juli 2013 die neue EU-Grenze nicht passieren. Allein 40 Millionen Litern Milch pro Jahr – 60 Prozent der bosnischen Milchproduktion – bleibt damit der kroatische Markt verschlossen, bis Bosnien-Herzegowina die EU-Exportstandards umsetzt. Im Gegenzug hat Bosnien-Herzegowina ein Einfuhrverbot auf die Erzeugnisse von über 50 Fleischproduzenten aus Kroatien verhängt, mit der Begründung, dass auch diese nicht EU-Standards entsprechen.<sup>46</sup>

Abgezeichnet hatte sich das Problem seit geraumer Zeit – schließlich hatte Kroatien bereits im Juni 2011 die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union abgeschlossen. Von EU-Seite wurde Bosnien-Herzegowina wiederholt dazu gedrängt, die Übernahme der entsprechenden Lebensmittel- und Veterinärstandards für Exporte in die EU zu beschleunigen und die Verwaltungsstrukturen zu verbessern, um auch nach dem kroatischen Eintritt in den Binnenmarkt weiterhin landwirtschaftliche Produkte in das Nachbarland einführen zu können. Die politischen Verantwortlichen begannen jedoch erst spät, die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.<sup>47</sup>

Mit der Verabschiedung des so genannten »Hygienepakets« im November 2012 wurde der gesetzli-

che Rahmen für den Aufbau eines Kontrollsystems der Lebensmittelkette nach dem Prinzip »from farm to fork« (»vom Erzeuger zum Verbraucher«) geschaffen. Bei dessen Implementierung, die vor der Erteilung einer Exportgenehmigung vom Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Kommission überprüft werden muss, hakt es jedoch. Denn die Einführung der EU-Standards erfordert deren Übernahme in den Rechtsbestand auf Ebene des Gesamtstaates, der Entitäten sowie der Kantone, die Zusammenarbeit von Institutionen über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg und die Etablierung einer klaren Kontroll- und Kommandokette in der Herstellung tierischer Erzeugnisse. Angesichts der komplexen Verwaltungsstruktur Bosnien-Herzegowinas mit oft unklarer Kompetenzverteilung und dem mangelnden politischen Willen, über Entitäts- und Parteigrenzen hinweg zu kooperieren, gestaltet sich die Erfüllung dieser Anforderungen erheblich schwieriger als in anderen Beitrittsländern. So hatte sich in den letzten Monaten vor Kroatiens Beitritt bereits abgezeichnet, dass Bosnien-Herzegowina bis zum 1. Juli 2013 keine Exporterlaubnis für weitere Produkte von der Europäischen Kommission erhalten würde. Die Verzögerungen in der Übernahme der für die bosnische Wirtschaft essenziellen Standards verweisen einmal mehr auf die strukturellen Probleme des bosnischen Staates, die die EU-Annäherung auch in anderen Bereichen behindern.<sup>48</sup>

Auf 22 Millionen Euro schätzt die bosnische Außenhandelskammer die Verluste, die dem Land aus dem Einfuhrverbot auf tierische Produkte entstehen werden.<sup>49</sup> Zum Teil wird die bosnische Wirtschaft diese auf anderem Wege – etwa durch die Substitution des europäischen mit dem einheimischen Markt und das Erschließen neuer Absatzmärkte innerhalb der CEFTA 2006 oder in anderen Drittstaaten – ausgleichen können. Dennoch lässt sich nicht darüber hinwegsehen, dass die sich seit einigen Jahren abzeichnende Stagnation im Assoziierungsprozess mit der Europäischen Union konkrete negative Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mit sich bringt. Im Unterschied zu anderen Bereichen des EU-Heranzuführungsprozesses mit Bosnien-Herzegowina handelt es sich hier um Konditionen, bei denen die EU keine Abstriche machen kann. Hinsichtlich der

Lebensmittelsicherheit kann es keine Verringerung der Standards oder Ausnahmen geben. Kroatiens EU-Beitritt ist damit ein Weckruf an Bosnien-Herzegowina, dass an der Umsetzung der entsprechenden EU-Gesetzgebung kein Weg vorbeiführt, wenn es, etwa in Handelsfragen, eine zunehmende Isolation vermeiden will. Damit steigt auch der Reformdruck auf das Land.

## Schlussfolgerungen

Die am 1. Juli 2013 erfolgte Aufnahme Kroatiens in die Europäische Union markiert einen wichtigen Einschnitt für die EU-Erweiterungspolitik, dessen Auswirkungen sich keiner der verbleibenden Beitrittsanwärter Südosteuropas entziehen können wird. Mit Kroatien haben diese einen weiteren »Verbündeten« unter den EU-Mitgliedstaaten gewonnen. Die Aufnahme des ersten Staates aus der Gruppe »Westlicher Balkan« könnte sie dazu anspornen, ihre EU-Annäherung zu beschleunigen und einen konstruktiven Wettbewerb unter den Staaten der Region bestärken, Kroatien möglichst rasch in die Union nachzuzufolgen. Stabilitätspolitisch signalisiert Kroatiens Beitritt gleichzeitig die definitive Abkehr von einer Politik, die die Rechte anderer nationaler Gruppen oder die territoriale Integrität der Nachbarn in Frage stellt. In diesem Sinne rückt mit Kroatien die gesamte Region ein Stück näher an die EU heran.

Gleichzeitig steht bei Kroatiens Aufnahme in die EU auch für die verbleibenden (potenziellen) Beitrittskandidaten viel auf dem Spiel. Sollte der neue Mitgliedstaat offensichtliche Defizite in puncto Rechtsstaatlichkeit oder in anderen Politikbereichen aufweisen oder aufgrund eines bilateralen Streitfalls den Assoziierungsprozess mit einem Beitrittsanwärter blockieren, dürfte die Messlatte für die aktuellen Beitrittskandidaten ein beträchtliches Stück höher gelegt werden. Kroatiens EU-Beitritt birgt damit sowohl Chancen für eine weitere EU-Annäherung der verbleibenden Beitrittsanwärter als auch Möglichkeiten der Abgrenzung gegenüber diesen – jedoch schafft er keine Fatalität in die eine oder andere Richtung. Wie diese Chancen konkret wahrgenommen werden, wird von den innenpolitischen Entwicklungen in Kroatien, aber auch in

den anderen Staaten der Region abhängen, und der Bedeutung, die die Regierungen dem Aufbau guter nachbarschaftlicher Beziehungen und der EU-orientierten Reformagenda beimessen werden.

In Bezug auf Handel und Grenzen werden dem Austausch, abgesehen von spezifischen Problemfeldern, keine neuen Schranken gesetzt. Dies ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass auch die verbleibenden Beitrittsanwärter in vielerlei Hinsicht bereits eng mit der EU assoziiert sind. Durch den Abbau von Handelsbarrieren, die Übernahme der Rechtsnormen und die Abschaffung der Visumpflicht wurde die Annäherung der Staaten der Region seit Beginn des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses wesentlich vorangetrieben. Auch viele Formate der regionalen Kooperation wie beispielsweise im Energie- und Transportbereich gehen für die beteiligten Staaten gleichzeitig mit der Anpassung an EU-Standards einher.<sup>50</sup> Wo die Länder der Region bereits eng mit der EU verflochten sind, schafft auch Kroatiens Beitritt keine neuen Trennlinien. Umgekehrt kommt es in jenen Bereichen zu Problemen, wo die Assoziierungsunterschiede unter den betroffenen Staaten allzu groß sind. Die Exportprobleme im Handel mit Bosnien-Herzegowina – auf kroatischer Seite aufgrund neuer Zollbarrieren, auf bosnischer Seite aufgrund der Nichterfüllung von EU-Exportstandards – oder die weiterhin bestehende Visumpflicht für kosovarische Staatsbürger illustrieren dies deutlich.

Das Regattaprinzip erweist sich als vorteilhaft, weil es individuelle Reformanreize für die Beitrittsanwärter schafft und gleichzeitig die Konkurrenz unter den Staaten der Region befördert. Der Fall Kroatiens führt jedoch deutlich vor Augen, dass sich die EU-Integration der Staaten Südosteuropas nicht getrennt denken lässt. Die sukzessive Aufnahme der Länder des Westlichen Balkans in die Europäische Union kann nur dann ohne größere Verwerfungen erfolgen, wenn parallel dazu alle Staaten ein gewisses Niveau bei der Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien für einen EU-Beitritt und der Übernahme des *Acquis communautaire* vorweisen können. In diesem Sinne muss die Erweiterungspolitik darauf achtgeben, dass ihr nicht die Erfolgsgeschichten ausgehen – etwa indem Staaten, mit denen es einfach(er) geht,

in die EU integriert werden, während der Überwindung der Schwierigkeiten schwächerer Beitrittsanwärter weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Auch zahlreiche bilaterale Dispute, insbesondere Grenzfragen, bleiben zwischen Kroatien und seinen Nachbarn nach dem 1. Juli 2013 bestehen und werden die Beziehungen weiterhin in unterschiedlichem Ausmaß belasten. Deren Lösung sollte die EU, entsprechend der in der Erweiterungsstrategie dargelegten Grundsätze und unter Berufung auf die Konditionalität gutnachbarlicher Beziehungen, konsistenter einfordern. Die Außenminister Kroatiens, Serbiens und Montenegros haben nach bilateralen Treffen neue Initiativen angekündigt, im Zuge derer einige heikle Themen angegangen werden sollen. Ebenso konnten Bosnien-Herzegowina und Kroatien in trilateralen Gesprächen mit der Europäischen Kommission im Vorfeld des kroatischen Beitritts eine Reihe komplexer Fragen regeln. Das Momentum, um weitere offene Fragen einer Lösung zuzuführen, noch bevor sie sich zu Streitfällen auswachsen, ist daher günstig.

Alle potenziellen Streitfragen unter den Staaten der Region auszuräumen, kann naturgemäß nicht gelingen. Vor allem bedarf es daher eines starken Konsenses unter den EU-Mitgliedstaaten, dass einseitige – zukünftige, aber auch bereits bestehende – Blockaden des Beitrittsprozesses im Rat kein akzeptables Mittel zur Stärkung der eigenen Position in bestehenden Konflikten mit einem Beitrittsanwärter sein dürfen. Vorstellbar wäre hier auch der Einsatz eines bei bilateralen Blockaden automatisch zur Anwendung kommenden Vermittlungsmechanismus. Angeleitet durch die Europäische Kommission könnte dieser den betroffenen Staaten parallel zur Weiterführung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ein Forum bieten, ihre Differenzen beizulegen, während für erweiterungspolitische Entscheidungen einzig die Erfüllung der Beitrittskriterien maßgeblich bliebe.

Nicht zuletzt liegt es im Interesse der EU, Trennlinien auch auf symbolischer Ebene abzubauen. Kroatiens EU-Beitritt läutet den Übergang vom Westlichen Balkan zum »restlichen Balkan« ein und führt die dem Begriff innewohnende Problematik klar vor Augen. Anstatt den »Westlichen Balkan«

immer weiter auf jene Beitrittsanwärter zu reduzieren, die für eine EU-Mitgliedschaft noch nicht bereit sind, könnte Kroatiens Beitritt ein willkommener Anlass sein, um den ungeliebten Regionalbegriff leise zu verabschieden. Stattdessen etwa von den »Beitrittsanwärtern Südosteuropas« oder den »Kandidatenländern Südosteuropas«<sup>51</sup> zu sprechen, wäre naheliegend. Im Unterschied zum »Westlichen Balkan« wäre in einer solchen regionalen Zuschreibung die Referenz auf »Europa« bereits enthalten. Dies würde auch eine Art teleologischer Deutung des Erweiterungsprozesses erlauben, der zufolge manche Staaten Südosteuropas bereits Mitglied der Europäischen Union sind, während andere sich noch in verschiedenen Phasen des Beitrittsprozesses befinden. Damit würde ein Narrativ gestärkt, das für die Erweiterung in Richtung Mittel- und Osteuropa sehr präsent war und auf das

anlässlich des kroatischen EU-Beitritts auch Vertreter deutscher Außenpolitik zurückgriffen: Kroatiens EU-Mitgliedschaft sei ein deutlicher Schritt »auf dem langen Weg der Wiedervereinigung unseres Kontinents«,<sup>52</sup> ohne den Balkan sei die EU noch unvollendet.<sup>53</sup> Der EU-Erweiterungspolitik gegenüber Südosteuropa würde solch eine positive Aufladung durchaus zugutekommen.

Theresia Töglhofer ist seit September 2011 Programmmitarbeiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen der DGAP. Sie betreut dort ein Projekt zur Förderung von Think-Tanks im Westlichen Balkan. Die Autorin dankt Cornelius Adebahr, Amut Möller, Ulrike Stern, Eckart D. Stratenschulte und Natasha Wunsch für ihre wertvollen Anregungen zu einer früheren Version dieses Textes.

## Anmerkungen

- 1 EU-Western Balkans Summit – Declaration, 10229/03 (Presse 163), Thessaloniki, 21.6.2003.
- 2 Dabei handelt es sich um Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro sowie Kosovo. Montenegro war 2006 aus der Staatenunion mit Serbien im Einvernehmen ausgeschieden. Das Kosovo, das bereits seit 1999 unter UN-Verwaltung stand, hat im Februar 2008 seine Unabhängigkeit erklärt, wird jedoch von rund der Hälfte aller Staaten weltweit, darunter Serbien, den permanenten Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates Russland und China sowie durch die EU-Staaten Griechenland, Rumänien, Spanien, Slowakei und Zypern nicht anerkannt.
- 3 Bosnien-Herzegowina und Kosovo haben noch kein Beitrittsansuchen gestellt, während Albanien im April 2009 eingereicherter Antrag nach wie vor auf eine positive Beurteilung durch den Rat wartet.
- 4 Slowenien konnte bereits im Juni 1996 ein Europa-Abkommen unterzeichnen und im Jahr 2004 im Zuge der fünften Erweiterungsrunde um die Staaten Mittel- und Osteuropas beitreten.
- 5 Vgl. auch Florian Bieber, *The Western Balkans are Dead. Long Live the Balkans. Democratization and the Limits of the EU*, in: Vedran Džihic/Daniel Hamilton, *Unfinished Business. The Western Balkans and the International Community* (SAIS Center for Transatlantic Relations), Washington, DC, 2012, S. 3–11.
- 6 Im Wortlaut: »To put it crudely, being Balkan means being a European who falls short of the normative expectations that make up »Europeanness.« Vgl. Dimitar Bechev, *Constructing South East Europe. The Politics of Balkan Regional Cooperation*, Basingstoke 2011, S. 80.
- 7 Dies illustrieren beispielsweise Umfragen des Gallup-Balkan-Monitors. Demnach gaben nur 10 Prozent der befragten Kroaten an, sich stark oder sehr stark mit dem Balkan zu identifizieren, während über ein Drittel dies ablehnte. Umgekehrt stellt sich das Bild in Serbien dar, wo 37 Prozent der Befragten sich dem Balkan zugehörig fühlten, 11,4 Prozent hingegen nichts mit dieser Zuschreibung anfangen konnten (Gallup Balkan Monitor 2012, <<http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard>> (abgerufen am 1.6.2013)).
- 8 Vgl. Nikolaos Tzifakis, *EU's region-building and boundary-drawing policies: the European approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans*, in: *Journal of Southern Europe and the Balkans Online* 1/2007, <<http://www.tandfonline.com/toc/cjsb19/9/1#>. Uhl\_ZOCv3y0>.
- 9 Vgl. beispielsweise Guido Westerwelle/János Martonyi, *Ohne den Balkan ist die EU noch unvollendet*, in: *Die Welt*, 22.11.2012, <<http://www.welt.de/debatte/article111398592/Ohne-den-Balkan-ist-die-EU-noch-unvollendet.html>> (abgerufen am 23.11.2012); vgl. Europäische Kommission, *Erweiterungsstrategie 2012–2013*, COM(2012) 600 final, 10.10.2012, S. 3; vgl. Vortrag der stellvertretenden serbischen Premierministerin für europäische Integration, Suzana Grubješić, vor der DGAP, 12.6.2013, <<https://dgap.org/de/node/23870>> (abgerufen am 13.6.2013).

- 10 Während sich in den Eurobarometer-Umfragen von 2006 bis 2010 in den Mitgliedstaaten die Befürworter und Gegner künftiger Erweiterungen mit Zustimmungsraten von 43–46 Prozent und Ablehnungsraten von 40–45 Prozent die Waage hielten, war im Herbst 2011 die öffentliche Zustimmung zu neuen Erweiterungen auf 36 Prozent gesunken; 53 Prozent der Befragten sprachen sich gegen neue Erweiterungen aus (Standard-Eurobarometer 76, 10-11.2011). Wesentlich geringer ist die Zustimmung in den »alten« Mitgliedstaaten. So lehnten im Herbst 2012 73 Prozent der befragten Deutschen, 72 Prozent der Österreicher, 70 Prozent der Luxemburger und 68 Prozent der Franzosen die Aufnahme neuer Mitglieder ab (Standard-Eurobarometer 78, 11/2012).
- 11 Vgl. Heinrich Böll-Stiftung, Kroatien: Zwischenhalt oder Endstation der EU-Erweiterung auf dem Westbalkan? (Fachtagung), Berlin, 19.10.2012.
- 12 Vgl. Dimitar Bechev, The periphery of the periphery: the Western Balkans and the euro crisis (ECFR Policy Brief, Nr. 60), London, August 2012, <[http://ecfr.eu/page/-/ECFR60\\_WESTERN\\_BALKANS\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf)> (abgerufen am 19.8.2013); vgl. Ritsa Panagiotou, The European Union's Balkan Enlargement: How Will it be Affected by the Global Economic Crisis? (Konferenz »Leaving Europe's Waiting Room. Overcoming the Crisis of EU Enlargement in the Western Balkans«), Universität Graz, 9.11.2012.
- 13 Clemens Wergin, Die EU lernt nicht dazu, in: Die Welt, 3.4.2013, <[http://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/debatte/article114952528/Die-EU-lernt-nicht-dazu.html](http://www.welt.de/print/welt_kompakt/debatte/article114952528/Die-EU-lernt-nicht-dazu.html)> (abgerufen am 5.4.2013).
- 14 Problematisch ist im Falle Kroatiens, dass Fragen der Rechtsstaatlichkeit erst in der Schlussphase der Beitrittsverhandlungen auf die Agenda kamen. So wurde das Kapitel 23 im Juni 2010 eröffnet und mit dem Ende der Beitrittsverhandlungen im Juni 2011 bereits wieder geschlossen. Die EU hat darauf reagiert, indem in zukünftigen Beitrittsverhandlungen die Kapitel 23 (Judikative und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit, Sicherheit) bereits am Beginn der Beitrittsgespräche eröffnet und unter den letzten geschlossen werden sollen. Das neue Verfahren wird bereits auf Montenegro angewandt.
- 15 Vgl. Interview mit Werner Weidenfeld: Davor Butković, Bude li Hrvatska problem u Uniji, proces proširenja bit će trajno zaustavljen, in: Jutarnji List (Magazin), 6.4.2013, S. 25.
- 16 In Serbien und Montenegro deklarierten sich bei der Volkszählung im Jahr 2011 57 900 bzw. 6021 Personen als Kroaten und stellen damit rund 0,8 Prozent bzw. 1 Prozent der Gesamtbevölkerung (Zensusdaten 2011: Montegrinisches Statistikamt, <<http://www.monstat.org/>>; Serbisches Statistikamt, <<http://webzrzs.stat.gov.rs>> (abgerufen am 15.6.2013).
- 17 Der letzte amtliche Zensus geht in Bosnien-Herzegowina auf das Jahr 1991 zurück und registrierte rund 4,2 Millionen Einwohner, davon rund 43 Prozent Bosniaken, 31 Prozent Serben, 17 Prozent Kroaten sowie 5 Prozent Jugoslawen. Die ursprünglich für 2011 geplante Volkszählung wurde mehrfach verschoben und soll nun im Oktober 2013 abgehalten werden.
- 18 Vgl. Dejan Jović, Croatian EU Membership and the Future of the Balkans, in: Džihic/Hamilton, Unfinished Business, a. a. O. (Anm. 5), S. 208 f.; vgl. Neven Budak, Croatia Between the Myths of the Nation State and of the Common European Past, Myth-Making and Myth-Breaking in History and the Humanities (Konferenzbericht, Universität Bukarest), Bukarest, 6.–8.10.2011, S. 51–72.
- 19 Vgl. Adelina Marini, Croatia Wants To Share Its Eurointegration Experience with its Neighbours (EU Inside), Sofia, 6.3.2013, <<http://www.euinside.eu/en/news/croatia-will-share-its-euro-integration-experience-with-the-region>> (abgerufen am 2.5.2013).
- 20 Vgl. Erklärung über die Förderung der europäischen Werte Südosteuropas, in: Amtsblatt der Republik Kroatien, Nr. 121/11, Zagreb, 21.10.2011.
- 21 Vgl. Griechisches Außenministerium, External Relations – Enlargement, <<http://www.mfa.gr>> (abgerufen am 1.6.2013).
- 22 Vgl. Amer Kapetanović, EU – Hrvatska – BiH. Kako je deset godina stalo u jednu (Foreign Policy Initiative Sarajevo, Political Analysis 4), Sarajevo 2013, <[http://www.vpi.ba/upload/documents/kako\\_je\\_10god\\_stalo\\_2d.pdf](http://www.vpi.ba/upload/documents/kako_je_10god_stalo_2d.pdf)> (abgerufen am 23.4.2013); vgl. Rosa Balfour/Dijana Spasić, A Bridge over troubled borders. Europeanising the Balkans (EPC Policy Brief 11), Brüssel 2010.
- 23 Vgl. Milena Milošević, Montenegro Acts to Solve Border Dispute With Croatia (Balkan Insight), Ort???, 21.3.2013, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-to-form-commission-for-solving-prevlaka-dispute>> (abgerufen am 2.6.2013).
- 24 So sagte Nikolić während des Präsidentschaftswahlkampfes im Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), Vukovar sei eine »serbische Stadt« gewesen, in die Kroaten nicht zurückzukehren hätten. Interview mit Tomislav Nikolić: Michael Martens, »Die Serben durften nicht entscheiden, wo sie leben sollten.«, in: FAZ, 19.5.2012, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wahl-in-serbien-die-serben-durften-nicht-entscheiden-wo-sie-leben-wollen-11750937.html>> (abgerufen am 20.5.2012).
- 25 Vgl. »Serbia, Croatia to Tackle War Crimes, Missing Persons« (Balkan Insight), 5.3.2013, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-croatia-form-joint-commission-for-open-issues>> (abgerufen am 6.4.2013).
- 26 Vgl. Kroatisches Ministerium für Seewesen, Verkehr und Infrastruktur, Premijer Sanader otvorio radove na projektu Pelješac, 10.11.2005, <<http://www.mppi.hr/default.aspx?ID=1208>> (abgerufen am 12.6.2013); vgl. Toby Vogel, Croatia seeks to bridge the gap (European Voice),

- Brüssel, 13.9.2012. <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/croatia-seeks-to-bridge-the-gap/75117.aspx>> (abgerufen am 24.2.2013); vgl. Elvira M. Jukić, Bosnia Pledges Partnership with Croatia on Border Issues (Balkan Insight), 19.9.2012, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-pledges-partner-relation-with-croatia-over-peljesac-bridge>> (abgerufen am 20.9.2012).
- 27 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Croatia to the European Union, unterzeichnet am 9.12.2011, Annex V/5/IV: Neum.
- 28 Vgl. Rede von Erweiterungskommissar Štefan Füle, Croatia – Bosnia and Herzegovina: Agreements on border management signed, SPEECH/13/557, 19.6.2013. Zur Frage der EU-Export-Standards vgl. Abschnitt 5: Handelsbeziehungen: Von CEFTA 2006 in den Binnenmarkt.
- 29 Zur Frage des lokalen Grenzverkehrs vgl. Abschnitt 4: 1377 km EU-Außengrenze durch Südosteuropa.
- 30 Vgl. Interview mit Filip Dragović, UNDP Regional Advisor und ehemaliger Vertreter des kroatischen Innenministeriums, Zagreb, 24.4.2013.
- 31 Vgl. Europäische Kommission, Serbia 2012 Progress Report, SWD(2012) 333 final, 10.10.2012, S. 21; vgl. Europäische Kommission, Montenegro 2012 Progress Report, SWD(2012) 331 final, 10.10.2012, S. 17; vgl. Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2012–2013, a. a. O. (Anm. 9), S.9.
- 32 Erweiterungsstrategie 2012–2013, a. a. O. (Anm. 9), S. 9.
- 33 Vgl. Dražen Remiković, Despite unresolved borders, Balkan countries can enter EU, in: Southeast European Times, 30.7.2012, <[http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/articles/2012/07/30/reportage-01](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/articles/2012/07/30/reportage-01)> (abgerufen am 1.3.2013).
- 34 Vgl. APA, Kroatien will 2015 Schengen beitreten, in: Der Standard, 2.5.2013, <<http://derstandard.at/1363709803140/Kroatien-will-2015-Schengen-beitreten>> (abgerufen am 3.5.2013); vgl. PM: Schengen A Priority For Croatia, in: Croatia Week, 14.12.2012, <<http://www.croatiaweek.com/pm-schengen-a-priority-for-croatia>> (abgerufen am 14.2.2013).
- 35 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Croatia to the European Union, unterzeichnet am 9.12.2011, Art. 4; Europäische Kommission. Monitoring Report on Croatia's accession preparations. COM(2013) 171 final, 26.3.2013, S. 11.
- 36 Vgl. Kosovarisches Außenministerium, Visas for Kosovo citizens, <<http://www.mfa-ks.net/?page=2,70>> (abgerufen am 17.7.2013).
- 37 Vgl. Interview mit Vertreter des kroatischen Außenministeriums, Zagreb, 24.4.2013; vgl. Interview mit Filip Dragović, UNDP Regional Advisor und ehemaliger Vertreter des kroatischen Innenministeriums, 24.4.2013; vgl. Kapetanović, EU – Hrvatska – BiH, a. a. O. (Anm. 22).
- 38 Vgl. die Rede von Erweiterungskommissar Štefan Füle, Croatia – Bosnia and Herzegovina: Agreements on border management signed, SPEECH/13/557, 19.6.2013; vgl. Dobre i loše strane ulaska Hrvatske u EU (EurActiv Serbien), 3.5.2013, <<http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/5783-dobre-i-loe-strane-ulaska-hrvatske-u-eu>> (abgerufen am 4.5.2013).
- 39 Anadolu, EU Croatia Won't Leave Balkans Isolated, Josipovic (Balkan Insight), 22.3.2013, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/balkans-won-t-be-isolated-after-croatia-joins-eu-josipovic-says>> (abgerufen am 23.3.2013).
- 40 Interview mit Stjepan Mesić: Vedran Horvat, Ex-Präsident Kroatiens: »Die Tür zur Europäischen Union offenhalten«, Heinrich-Böll-Stiftung, 17.10.2012, <<http://www.boell.de/weltweit/europanordamerika/europa-nordamerika-stjepan-mesic-interview-15715.html>> (abgerufen am 14.2.2013).
- 41 56,4 Prozent aller kroatischen Importe aus CEFTA-Staaten stammten aus Bosnien-Herzegowina, 29,7 Prozent aus Serbien und 12,5 Prozent aus Mazedonien. Im Gesamthandel dieser Staaten nahmen die Exporte nach Kroatien für Bosnien-Herzegowina 16 Prozent, für Serbien und Mazedonien jeweils rund 3 Prozent ein. Vgl. CEFTA Trade Statistics 2011, <<http://108.167.173.132/~cefta/sites/default/files/CEFTAProzent202011Prozent20STATS.pdf>> (abgerufen am 4.5.2013); vgl. Europäische Kommission, Statistische Daten der Generaldirektion Handel, CROATIA. EU BILATERAL TRADE AND TRADE WITH THE WORLD, 2011 <[http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm)> (abgerufen am 15.6.2013).
- 42 Vgl. CEFTA Trade Statistics 2011, <<http://108.167.173.132/~cefta/sites/default/files/CEFTAProzent202011Prozent20STATS.pdf>> (abgerufen am 4.5.2013); vgl. Maja Poznatov/Ivana Pavlović, Izlazak Hrvatske iz CEFTA – prilika za Srbiju (EurActiv Serbien), 23.1.2012, <<http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/3474-izlazak-hrvatske-iz-cefta-prilika-za-srbiju.html>> (abgerufen am 2.2.2013); vgl. Dobre i loše strane ulaska Hrvatske u EU (EurActiv Serbien), 3.5.2013, <<http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/5783-dobre-i-loe-strane-ulaska-hrvatske-u-eu>> (abgerufen am 4.5.2013).
- 43 Eigene Berechnung, basierend auf Daten des kroatischen Statistikamts, Foreign trade in goods statistics of the Republic of Croatia 2012, <[http://www.dzs.hr/default\\_e.htm](http://www.dzs.hr/default_e.htm)> (abgerufen am 15.6.2013).
- 44 Vgl. Europäische Kommission, Statement on the negotiations with Bosnia and Herzegovina on the bilateral trade regime after the accession of Croatia to the EU, 2.8.2013, <<http://europa.ba/News.aspx?newsid=5820&lang=EN>> (abgerufen am 2.8.2013).
- 45 Vgl. Statistikamt Bosnien-Herzegowinas, Foreign Trade in Goods Statistics 2012, Vol. VIII, Nr. 12, Sarajevo, 21.1.2013. S. 4/17.

- 46 Vgl. Außenhandelskammer Bosnien-Herzegowinas, *Analiza efekata pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji na Bosnu i Hercegovinu* (Studie), 11/2011, S. 3; vgl. Think Tank Popolari, *An Affair of Animal Welfare. Is BiH Willing to Keep Hurting its Economy?* (Policy Brief), 11/2012, <<http://www.popolari.org/files/docs/8.pdf>> (abgerufen am 2.5.2013); vgl. EU-Delegation Sarajevo, *Bosnia and Herzegovina's honey accredited for export to the EU*, 16.4.2013, <<http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=5660&lang=EN>> (abgerufen am 25.5.2013); Elvira M. Jukić, *Bosnia to Maintain Croatia Import Bans* (Balkan Insight), 2.8.2013, <[http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-to-maintain-croatia-import-bans?utm\\_source=Balkan+Insight+Newsletters&utm\\_campaign=df413a4d8b-BI\\_DAILY&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_4027db42dc-df413a4d8b-308268809](http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-to-maintain-croatia-import-bans?utm_source=Balkan+Insight+Newsletters&utm_campaign=df413a4d8b-BI_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_4027db42dc-df413a4d8b-308268809)> (abgerufen am 2.8.2013).
- 47 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, 11.12.2012, § 54; vgl. Foreign Policy Initiative, *The Republic of Croatia's Accession to the European Union*, a. a. O. Sarajevo, S. 10.
- 48 Vgl. Think Tank Popolari, *An Affair of Animal Welfare*, a. a. O. (Anm. 46).
- 49 Vgl. Duljko Hasić, Außenhandelskammer Bosnien-Herzegowinas, zitiert in: Elvira M. Jukić, *Bosnian Exports Already Hit By Croatian EU Membership* (Balkan Insight), 31.7.2012, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-export-already-hit-by-croatian-eu-membership>> (abgerufen am 1.8.2012).
- 50 Vgl. Dimitar Bechev, *Constructing South East Europe*, a. a. O. (Anm. 6), S. 107.
- 51 Streng genommen werden im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess derzeit nur jene Staaten als »Kandidatenländer« bezeichnet, deren Antrag auf EU-Mitgliedschaft bereits positiv bewertet wurde.
- 52 Rede von Staatsminister Michael Georg Link vor dem Deutschen Bundestag, 1.2.2013.
- 53 Westerwelle/Martonyi, *Ohne den Balkan ist die EU noch unvollendet*, a. a. O. (Anm. 9).





