

# Europa vor der Südosterweiterung

Strategiepapier zur Konferenz

„Südosteuropa auf dem Weg  
in die Europäische Union“

der Bertelsmann Stiftung

Zagreb, 3. - 4. Juni 2005

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik  
Centrum für angewandte Politikforschung  
Ludwig-Maximilians-Universität, München

## **I. Strategische Dimensionen der Südosterweiterung**

Das große Europa nimmt Gestalt an. Mit der Osterweiterung hat die Europäische Union (EU) die Spaltung des Kontinents endgültig hinter sich gelassen und das Fundament für die Einigung Europas gelegt. Die nächsten Erweiterungsschritte sind vorgezeichnet. Bulgarien und Rumänien haben bereits einen Beitrittsvertrag mit der EU unterzeichnet und sollen ab 2007 Mitglieder werden. Der Europäische Rat hat allen Staaten des westlichen Balkans bereits 1999 eine Beitrittsperspektive eröffnet und diese im Jahr 2003 bekräftigt. Mit der Türkei sollen Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 beginnen, Kroatien wurden Beitrittsverhandlungen versprochen, und der Systemwechsel in der Ukraine lässt einen neuen potentiellen Beitrittskandidaten heranreifen.

Dieses große Europa ist im Begriff, sich eine Verfassung zu geben, die dem zukünftigen europäischen Regieren einen umfassenden Ordnungsrahmen bietet. Der Verfassungsvertrag bereitet die Union auf die neuen Realitäten eines erweiterten Europa vor, das seiner internationalen Verantwortung gerecht werden, die Zustimmung seiner Bürger finden und ein zukunftsfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell entwickeln muss. Nach der Erweiterung grenzt die EU an unsichere östliche und südliche Nachbarregionen, die sich nur mit größten Anstrengungen zu einem Ring befreundeter Staaten schmieden lassen.

Europas Größe ist zunächst wirtschaftlicher Art: die Union verfügt über den weltweit größten Binnenmarkt und die weltweit etablierte gemeinsame Währung Euro. Ihre Anteile an globalen Handels- und Investitionsströmen sowie Entwicklungshilfe machen die EU zur ökonomischen Weltmacht. Aber zunehmend sind es auch politische und militärische Aufgaben, die von Europäern in internationalen Krisen übernommen werden. In der globalen strategischen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten kommt Europa eine besondere Verantwortung für die Stabilisierung des Balkans zu.

**Europas  
Verantwortung  
für den  
Balkan**

Mit seinen Potentialen ist das große Europa heute in der Lage, die historischen Problemkomplexe des Balkans zu lösen, die die europäische Staatenwelt seit dem 19. Jahrhundert beschäftigen. Das geographisch unscharfe Etikett „Balkan“ steht für eine brisante Gemengelage von ethnisch-nationaler Leidenschaftlichkeit, unbewältigter Geschichte, territorialem Machtdenken, schwachen Bürgergesellschaften und wirtschaftlicher Rückständigkeit. Konkurrierende Nationalstaatsprojekte der lokalen Eliten gerieten hier immer wieder in Konflikt mit den gegebenen Strukturen ethnischer Heterogenität. Seit dem Berliner Kongress von 1878 scheiterten zahlreiche Ordnungskonzepte für die Balkanregion an Interessengegensätzen zwischen den europäischen Großmächten.

Im Vergleich dazu bietet die EU heute Verfahren und Instrumente zur effektiven Koordinierung, Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen Balkanpolitik der Mitgliedstaaten. Der Hohe Repräsentant verleiht der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik Gesicht und Stimme. Bittere Erfahrungen mit der Dynamik balkanischer Konflikte und dem versagenden europäischen Krisenmanagement zu Beginn der neunziger Jahre haben die großen europäischen Nationalstaaten gemeinsames Handeln gelehrt und ihre substanziellen Interessen zusammengeführt. Damit ist das Risiko gesunken, dass unterschiedliche Meinungen z.B. zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen einzelne Mitgliedstaaten zu unilateralem Handeln veranlassen. Mit den Abkommen von Belgrad, Dayton, Ohrid und der Resolution Nr. 1244 des UN-Sicherheitsrates wurde ein völkerrechtlicher Rahmen zur Konfliktbearbeitung geschaffen; europäisch geführte

**Gemeinsame  
substanzielle  
Interessen der  
europäischen  
Staaten**

Truppen und Verwaltungen in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo können das europäische Interesse auf dem Balkan wirksam vertreten.

Vor allem aber besitzt die EU mit der Beitrittsperspektive ein bewährtes und äußerst wirksames Instrument zur Beeinflussung der politischen und ökonomischen Entwicklungen in Südosteuropa. Die Anreize der Mitgliedschaft trugen maßgeblich dazu bei, dass die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer stabilere Demokratien herausbildeten, bilaterale Konflikte überwinden sowie ihre Wirtschafts- und Rechtssysteme den europäischen Standards anpassten. Entsprechend wirksam gestaltet, kann die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft auf gleiche Weise als externer Anker für Stabilisierung und Entwicklung in den südosteuropäischen Ländern wirken.

**EU-Mitgliedschaft als externer Stabilitätsanker**

Die Beitrittsperspektive fördert jedoch nicht nur Reformen und westlich-liberal orientierte politische Kräfte in den Balkanländern selbst. Vielmehr liegt ein EU-Beitritt der Region letztlich im ureigenen Interesse der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Erst die volle und gleichberechtigte Einbindung der Balkanländer in die Union kann die strategischen Vorteile sichern, die die EU bereits heute aus der Assoziierung und Heranführung bezieht. Der Zugang zum Binnenmarkt und zur Kohäsionsförderung der EU trägt dazu bei, die strukturellen Wurzeln für Armut und Rückständigkeit zu verringern. Damit schützt er die EU-Mitgliedstaaten vor negativen Auswirkungen wie Migration und organisierter Kriminalität. Da die gesamte Region aufgrund der Kriege und der jahrzehntelangen Vernachlässigung während der staatssozialistischen Zeit großen Entwicklungsbedarf hat, ist mit einem länger anhaltenden dynamischen Wachstum zu rechnen, von dem die gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten profitieren werden.

Der ökonomische Ausblick der Region ist insgesamt positiv. Sowohl die EU und die Londoner Osteuropabank als auch der Internationale Währungsfonds sehen die Wachstumsimpulse und den Reformprozess in Südosteuropa als langfristig angelegt. Die EU-Beitrittsperspektive verleiht dabei zusätzliche Dynamik im ökonomischen Transformationsprozess. Wachsende Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen nach Südosteuropa insgesamt in den vergangenen drei Jahren, und insbesondere in Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Serbien zeigen, dass sich die Risikoeinschätzungen ausländischer Investoren zugunsten der Region verändert haben.

**Ökonomische Entwicklungsdynamik**

Die Beteiligung am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewährleistet gleiche Standards und verringert das gegenseitige Misstrauen in sensiblen Bereichen zwischenstaatlicher Kooperation wie Grenzsicherung, Verbrechensbekämpfung, Immigrations-, Flüchtlings- und Asylpolitik. Auch die gleichberechtigte Mitwirkung an der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU entwickelt Vertrauen, das eine wichtige Basis für die Verfestigung europaorientierter politischer Einstellungen und Haltungen darstellt. Regelmäßige intensive Kontakte in den Institutionen der Union vertiefen die zwischenstaatlichen und transnationalen Beziehungen. Dies nützt der EU und ihren gegenwärtigen Mitgliedstaaten.

Vieles spricht dafür, dass nur eine volle Einbindung in den europäischen Integrationsprozess funktionale Verflechtungen, Empathie und eine Kultur der Kooperation wachsen lässt, die die ethnopolitischen Spaltungen in der Region nachhaltig überwinden können. Es geht dabei nicht zuletzt um die symbolische Bedeutung, die der Mitgliedstatus im Unterschied zum Status eines assoziierten oder partnerschaftlich verbundenen Drittstaates besitzt: Zugehörigkeit zu Europa, Gleichheit und Verantwortlichkeit.

Um den Nutzen einer Südosterweiterung zu ermessen, sollte man auch die Kosten einer Nichterweiterung oder langfristigen Hinauszögerung der Erweiterung berücksichtigen. Angesichts einer schwindenden Mitgliedschaftsperspektive könnte der Status Quo in der Region nicht länger aufrechterhalten werden. Die Stabilitätsgewinne aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess stünden auf dem Spiel. Auch wenn Europa die damit verbundenen Sicherheitsrisiken kontrollieren könnte, würde es den Balkan dauerhaft marginalisieren und damit alle negativen Auswirkungen eines Hinterhofes à la Zentralamerika in Kauf nehmen. Das entstehende Integrationsvakuum würde nicht nur Bulgariens und Rumäniens Entwicklung behindern, sondern auch Griechenland und Italien schädigen. Enttäuschung und Perspektivlosigkeit könnten sich in neuen Gewaltakten gegen ethnische Minderheiten entladen, deren Kosten nicht nur die Region, sondern vor allem auch die EU und ihre Mitgliedstaaten zu tragen hätten.

**Kosten einer Nichterweiterung: Integrationsvakuum und Marginalisierung**

## **II. Bedingungen des Beitritts**

Ein Beitritt zur EU setzt jedoch voraus, dass die Balkanländer ihre Staatlichkeitskonflikte regeln und stabile rechtsstaatliche Demokratien aufbauen, die die Wahrung der Menschenrechte sowie den Schutz von Minderheiten garantieren. Weitere Voraussetzungen sind eine funktions- und perspektivisch auch wettbewerbsfähige Marktwirtschaft, die Übernahme des Rechtsbestandes der Union sowie die Bereitschaft, mit den Nachbarstaaten und mit internationalen Organisationen zu kooperieren.

Die EU hat die wichtigsten Beitrittsbedingungen im so genannten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess konkretisiert. Bisher haben nur zwei Länder, Kroatien und die Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien (nachfolgend: Makedonien), das Ziel dieses Prozesses erreicht und ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Union und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen. Mit Ausnahme von Kroatien sind die Länder des westlichen Balkans jedoch noch weit davon entfernt, die Beitrittsbedingungen zu erfüllen.

Solange der endgültige Status von *Kosovo* nicht geregelt ist, erscheint ein EU-Beitritt von Serbien und Montenegro ebenso illusorisch wie der Beitritt Kosovos. Während die Kosovo-Albaner und ihre politischen Vertreter die Unabhängigkeit des Gebietes anstreben, will Belgrad Kosovo als Teil Serbiens bzw. der Staatlichen Gemeinschaft Serbien und Montenegro erhalten. Die Balkan-Kontaktgruppe, bestehend aus der EU, den großen EU-Mitgliedstaaten, Russland und der USA, erklärte im September 2004, dass Verhandlungen über den endgültigen Status Kosovos die Gewährleistung von Standards im Hinblick auf Demokratie, Menschenrechte und Minderheitenschutz voraussetzen. Mitte 2005 will der UN-Sicherheitsrat die Einhaltung dieser Standards in Kosovo überprüfen.

**Kosovo: Standards und Status**

Die gewaltsamen Zusammenstöße zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben im März 2004 warfen ein Schlaglicht auf die interethnischen Gegensätze und die sozial wie politisch begründete Unzufriedenheit der Kosovo-Albaner. Es besteht ein großes Risiko, dass dieses Protestpotential sich zunehmend gegen die UN-Verwaltung in Kosovo und die multinationale KFOR-Truppe richtet. Die ungelöste Statusfrage behindert die ökonomische und politische Entwicklung in Kosovo ebenso wie in Serbien und Montenegro. Zwar stellt die Regelung der Statusfrage keine notwendige Vorbedingung für ein Stabilisierungs-

und Assoziierungsabkommen (SAA) mit Serbien und Montenegro dar. Ein SAA mit Kosovo würde jedoch einen souveränen Staat voraussetzen.

In *Bosnien und Herzegowina* (nachfolgend: Bosnien) hängen Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt davon ab, ob die politischen Vertreter der drei Volksgruppen willens und fähig sind, das gegebene Staatswesen als ihren gemeinsamen Staat zu akzeptieren und im Konsens zu regieren. Auch wenn die meisten Bosniaken, bosnischen Kroaten und bosnischen Serben eine EU-Mitgliedschaft befürworten, beherrschen noch immer Misstrauen und Vorbehalte die Beziehungen unter den Ethnien, wurzelnd in dem unbewältigten Bürgerkrieg von 1992 bis 1995. Daher ist Bosnien weiterhin auf die EU-geführten EU-FOR-Truppen und den Hohen Beauftragten der internationalen Staatengemeinschaft angewiesen, die friedenssichernd eingreifen und Blockaden überwinden müssen. Viele lokale Politiker tendieren dazu, sich im Wissen um die internationale Schutz- und Aufsichtsrolle der eigenen politischen Verantwortung zu entziehen.

**Bosnien:  
politische  
Verantwortung und  
internationale  
Aufsichtsrolle**

Zwar legte die EU-Kommission im November 2003 eine insgesamt positive Machbarkeitsstudie für ein SAA vor. Die EU will das Abkommen jedoch erst verhandeln, wenn das Land in vollem Umfang mit dem Haager Tribunal für Kriegsverbrechen im Ehemaligen Jugoslawien kooperiert. Vor allem geht es dabei um die Ergreifung mutmaßlicher Kriegsverbrecher, die sich in der Mehrheitlich von bosnischen Serben bewohnten politischen Entität, der so genannten Republika Srpska, aufhalten.

Die von der EU ausgehandelte „Staatliche Gemeinschaft“ *Serbien und Montenegro* hat eine ungewisse Zukunft, da die montenegrinische Regierung einen unabhängigen Staat gründen und dazu im nächsten Jahr ein Referendum abhalten will. Wirtschaftspolitische Interessengegensätze zwischen Serbien und Montenegro verhinderten die Errichtung eines gemeinsamen Marktes zwischen den beiden konstitutiven Republiken, der eine wichtige Rahmenbedingung für ein SAA ist. Seit September 2004 versucht die EU-Diplomatie, diese Blockade mit einem so genannten *twin-track*-Ansatz zu überwinden. Demnach plant sie, Wirtschafts- und Handelsfragen, die in die Kompetenz der Republiken fallen, separat mit Serbien und Montenegro zu verhandeln. Das Abkommen soll aber nach wie vor mit der Staatlichen Gemeinschaft abgeschlossen werden. Da Serbien seine Kooperation mit dem Haager Tribunal verbesserte und eine signifikante Zahl von Angeklagten nach Den Haag übermittelte, beschloss der Rat im April 2004, Verhandlungen über ein SAA zu eröffnen.

**Serbien und  
Montenegro:  
*twin track***

Beide Republiken könnten auch jeweils einzeln der EU beitreten, und einer einvernehmlichen Trennung, die dem Willen der Bevölkerungsmehrheiten entspricht, lassen sich keine völkerrechtlichen Bedenken entgegenstellen. Angesichts der Erfahrungen mit dem Zerfall Jugoslawiens will die EU jedoch den Staat in seiner jetzigen Form erhalten, da die EU-Diplomaten befürchten, dass ein erneuter Staatszerfall die benachbarten Staaten destabilisieren könnte.

Weitere Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt sind außerdem daran gebunden, dass Serbien alle vom Haager Tribunal angeklagten und in Serbien lebenden Kriegsverbrecher ergreift und ausliefert. Überdies ist die Beitrittsperspektive an die Annahme geknüpft, dass Serbien die Verhandlungen über einen endgültigen Status für Kosovo nicht obstruiert.

*Makedonien* hat bereits ein SAA mit der EU und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen und im März 2003 den EU-Beitritt beantragt. Mit dem Rahmenab-

**Makedonien:  
Akzeptanz**

kommen von Ohrid konnte die EU den ethnopolitischen Konflikt des Jahres 2001 beenden und eine neue verfassungsrechtliche Basis für das Zusammenleben von ethnischen Albanern und ethnischen Makedoniern errichten. Die Regelwidrigkeiten während der Kommunalwahlen, die Regierungskrisen, das gegen die Gebietsreform initiierte Referendum sowie die Gewaltaktionen extremistischer Albaner belegen jedoch die fortdauernde politische Instabilität. Wichtige Bestandteile des Ohrid-Abkommens wie die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung werden noch immer nicht von allen politischen Akteuren mitgetragen.

von Ohrid

*Albanien* verhandelt seit 2003 mit der EU über ein SAA. Die Verhandlungen stagnieren jedoch, da der albanische Staat durch kriminelle Elemente, große rechtsstaatliche Defizite und lähmende politische Gegensätze beeinträchtigt ist. Zusammen mit den allgemeinen ökonomischen Entwicklungsrückständen des Landes bilden diese Probleme grundlegende Hindernisse für den Integrationsprozess.

**Albanien:  
Staats-  
kapazität**

Alle Länder des westlichen Balkans müssen insofern jeweils spezifische, aber ausnahmslos hohe Hürden auf dem Weg zum EU-Beitritt überwinden. Diese Kraftanstrengungen verlangen einen beharrlichen politischen Reformwillen, der sich auf einen breiten Konsens in Gesellschaft und Politik stützt. Liberale, westlich orientierte politische Akteure verfügen jedoch in den Balkanländern nicht über sichere politische Mehrheiten. Sie müssen ihren Wählern einen Wohlstandszuwachs und eine zeitlich überschaubare europäische Perspektive in Aussicht stellen, um kosten- und konfliktträchtige Reformen zu legitimieren.

**Unsichere  
Mehrheiten  
für Reformen**

Der Zeithorizont für die Erfüllung dieser Versprechen ist begrenzt, wie die mangelnde Wahlbeteiligung und die Stärkung von Reformgegnern in den serbischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2003/04 zeigen. Hinzu kommt, dass die Günstlingswirtschaft und unvollständige ökonomische Transformation der Kriegsjahre krasse soziale Disparitäten geschaffen und den Vertrauensvorschuss für weitere ökonomische Reformen aufgezehrt haben. Die Balkanländer unterscheiden sich von den neuen Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa auch darin, dass alte Eliten die Macht in den ersten demokratischen Wahlen verteidigen und ihre Kontrolle über den Staat zum privaten Vorteil ausnutzen konnten. Dies behinderte die Herausbildung einer Mittelschicht, die als Gegenüber und Partner der staatlichen Verwaltung die ökonomische Modernisierung voranbringen und stützen könnte.

**Soziale  
Disparitäten  
und  
mangelndes  
Vertrauen**

Nutznieser eines stagnierenden Beitrittsprozesses sind populistische und radikale politische Kräfte, die zwar keine wirklichen politischen Alternativen anbieten, aber die innergesellschaftlichen Aufbau- und Aussöhnungsprozesse zerstören können. In einem solchen Szenario könnte die EU nun erst recht gezwungen sein, die Beitrittsperspektive in weite Ferne zu rücken, mit entsprechenden Folgen für das Engagement ausländischer Investoren und die Emigrationsbereitschaft qualifizierter und mobiler Bevölkerungsgruppen in den Balkanländern.

**Populistischer  
Rückfall**

### III. Die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union

Das größte Hindernis für eine Aufnahme der westlichen Balkanstaaten in die EU besteht allerdings in den Konsequenzen der letzten und nächsten Erweiterungsrounden für die Union selbst. Die Beitrittsversprechen führender EU-Politiker und die Ausstattung der EU-Balkanpolitik mit vertrauten Instrumenten aus dem Osterweiterungsmanagement erwecken den Eindruck, als könne der bisherige Erweiterungsprozess einfach nach Südosten bzw. auf fünf bis acht weitere Länder ausgedehnt werden. Veränderte Interessenlagen und Machtverhältnisse innerhalb der erweiterten EU können jedoch politische Dynamiken auslösen, die die Eintrittsbedingungen für die südosteuropäischen Staaten grundlegend umgestalten und eine Südosterweiterung in weite Ferne rücken.

**Von der Ost-  
zur Südost-  
erweiterung**

Die Erweiterung von 2004 hat das durchschnittliche Wohlstandsniveau der EU verringert und die Einkommensunterschiede zwischen den ärmsten und reichsten Mitgliedstaaten verdoppelt. Entsprechend größere Unterschiede in den Faktorkostenrelationen und damit Wettbewerbspositionen der nationalen Ökonomien beschränken die gemeinschaftlichen Spielräume für weitere Integrationschritte.

Ärmere Mitgliedstaaten, deren komparative Vorteile auf niedrigeren Lohnkosten und Steuertarifen basieren, sind in geringerem Maße an sozial- und umweltpolitischen EU-Standards interessiert, die ihre Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern. In den vergangenen zwei Jahren haben einzelne Länder Südosteuropas ihre Einkommens- und Körperschaftssteuersätze umfassend gesenkt, zuletzt Rumänien im Januar 2005. Lineare Steuertarife, die für alle Unternehmens- und Einkommensformen gleich gelten (so genannte „flat rates“), werden dabei als entscheidender Wettbewerbsvorteil zur Anwerbung ausländischer Investitionen gesehen.

**Lohn-, Steuer-  
und Transfer-  
konkurrenz**

In den reicheren Mitgliedstaaten wird die Niedriglohn- und Niedrigsteuerkonkurrenz aus Osteuropa umgekehrt als Bedrohung der eigenen Wirtschafts- und Sozialordnung wahrgenommen. In diesem öffentlichen Klima weigern sich Netozahlerstaaten, die ihre finanziellen Möglichkeiten angesichts eigener Haushaltslöcher ohnehin überfordert sehen, die zahlreichen neuen Mitgliedstaaten weiter so wie die bisherigen Kohäsionsländer zu unterstützen. Die feiertags gern beschworene gemeinsame europäische Identität erscheint nicht tragfähig genug, um diese Interessengegensätze zu überbrücken und eine europaweite Solidaritätsbereitschaft zu stützen.

Mit der Osterweiterung sind der EU zehn weitere Staaten beigetreten, deren historische Erfahrungen und Identitätsverständnisse nicht mit dem Erfahrungshorizont der sechs Gründungsnationen übereinstimmen. Dennoch müssen, will die EU handlungsfähig bleiben, Kompromisse gefunden werden, die für 25 nationale Öffentlichkeiten und europapolitische *communities* vermittelbar und akzeptabel sind. Solche Kompromisse lassen sich weniger als in frühen Jahren des Einigungsprozesses im Rückgriff auf tradierte Gemeinsamkeiten öffentlich inszenieren, sondern sind in größerem Maße auf die Verrechnung rationaler Interessenkalküle angewiesen.

**25 verschie-  
dene nationa-  
le Öffentlich-  
keiten**

Überdies erschwert die schiere Zahl von beteiligten Mitgliedstaaten die Aufrechterhaltung der bisherigen konsensuellen Entscheidungskultur im Ministerrat. Je schwächer aber die vorgängigen Gemeinsamkeiten und je kompetitiver die Entscheidungspraxis, desto anfälliger erscheint der Entscheidungsprozess gegenüber Blockadeversuchen einzelner Mitgliedstaaten.

Die neuen Mitgliedstaaten verfolgen ihre eigenen sicherheitspolitischen Prioritäten, mit der Folge, dass die Heterogenität der Interessen in einer erweiterten EU insgesamt zunimmt.

Zum einen unterscheiden sich die Risikoperzeptionen und sicherheitspolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten in der Nachbarschaft Russlands von den Staaten am Rande des Balkans oder des Mittelmeers. Da geographische Nähe einen wichtigen Einflussfaktor für viele neue Sicherheitsrisiken darstellt, erscheint eine weitere Regionalisierung der EU-Sicherheitspolitik vorgezeichnet. Sie wird an Initiativen wie den Barcelona-Prozess und die Nördliche Dimension anknüpfen und vor allem von den Staaten getragen werden, die an den jeweiligen regionalen Problemen besonders interessiert bzw. von diesen besonders betroffen sind.

**Regionalisierte Sicherheitsprioritäten**

Zum anderen haben die Kontroversen über den Irak-Krieg die unterschiedlichen Interessen und Kapazitäten der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Teilnahme an militärischen Aktionen hervortreten lassen. Sie erinnerten daran, dass die nationalen politischen Eliten die volle Souveränität über Fragen von Krieg und Frieden behalten und ihre Entscheidungsfreiheit nicht durch eine EU-weite Konsensbildung beschränken lassen wollen.

Die bevorstehenden Beitrittsverhandlungen mit der Türkei bedeuten eine fundamentale Zäsur für die Union, deren Konsequenzen erst allmählich sichtbar werden. Mit der Einladung an die Türkei überschreitet die EU nicht nur die geographischen Grenzen Europas; sie hat sich auch der Möglichkeit begeben, anderen Aspiranten den Beitritt mit universalen, nicht-diskriminativen Prinzipien zu verweigern. Welcher vernünftige Grund könnte noch gegen eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine geltend gemacht werden, angesichts ihrer jahrhundertelangen Bindung an die polnische und österreichische Geschichte? Gleiches gilt für die Maghreb-Staaten und für ein Europa zugewandtes Russland. Für die EU impliziert eine solche Entgrenzung, dass das Leitbild einer Politischen Union vollends kontinentalstrategischen Gestaltungsinteressen untergeordnet würde.

**Türkei, Ukraine? Europas Grenzen**

Zusammengenommen können diese neuen Interessenlagen und Machtverhältnisse darauf hinwirken, dass die EU die westlichen Balkanländer assoziiert, aber eine Mitgliedschaft auf lange Sicht hintanstellt. Die Kosten der Osterweiterung und der Aufnahme Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens absorbieren die Kapazitäten der Geberländer in der EU. Viele EU-Bürger zeigen Skepsis gegenüber neuen Erweiterungsrunden, zumal ihnen die strategische Bedeutung einer Südoesterweiterung nicht bewusst ist. Die gewaltsamen Konflikte auf dem Balkan lassen sich als befriedet einstufen. Eine sicherheitspolitische Perspektive legt daher nahe, der Vorbereitung eines Türkei-Beitritts Priorität beizumessen. Denn seine Türkeipolitik prägt Europas Verhältnis zur islamischen Welt und damit die Anziehungskraft Europas als Partner sowie als Demokratie- und Gesellschaftsmodell in dieser wichtigen Weltregion.

Die Erfahrungen mit den Balkanstaaten lassen darüber hinaus bezweifeln, ob die politischen Eliten dieser Länder bereits integrationsfähig sind. EU-Mitgliedstaaten, die eine vertiefte Integration anstreben, dürften deshalb eine politikspezifische Zusammenarbeit mit ähnlich gesinnten Mitgliedstaaten gegenüber neuen Erweiterungsschritten präferieren. Sie werden ebenso eine Assoziierung befürworten wie die Mitgliedstaaten und Wirtschaftsakteure, die primär an einer Handelsliberalisierung interessiert sind. Es erscheint fraglich, ob

**Interessenkoalition für die Assoziierung**

sich unter diesen Bedingungen eine kritische Masse von Mitgliedstaaten findet, die zu einer Südosterweiterung bereit sind.

#### **IV. Ein Plan für die Südosterweiterung**

Was tun, wenn sich in der EU eine Interessenkoalition für die Option „Assoziierung statt Mitgliedschaft“ formiert und in den Balkanstaaten liberale Reformer gegenüber populistischen und radikalen Kräften an Boden verlieren? Die Folge wäre eine destruktive Dynamik von Ausschluss und Zerfall. Um ein solches Integrationsvakuum zu vermeiden, darf die EU die Balkanpolitik nicht allein dem Status-Quo-Management von Diplomaten und Bürokraten überlassen, sondern muss den Stabilisierungs-, Assoziierungs- und Beitrittsprozess aktiv politisch gestalten.

##### ***Staatlichkeitskonflikte regeln***

Dies beginnt bei den noch immer ungelösten Staatlichkeitskonflikten in der Region, die die EU zusammen mit den liberalen, westlich orientierten lokalen Akteuren bewältigen muss. Der Integrationsprozess bietet eine einzigartige Chance zur Konfliktschlichtung; eine dauerhafte Regelung hätte nicht nur regionale Bedeutung, sondern stellt den Lackmустest dar für eine glaubwürdige außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU.

Wenn Kosovo-Albaner und Serben nicht zu einer nachhaltigen Regelung des Kosovo-Konfliktes in der Lage sind, dann könnte die EU sollte die Initiative für die Aushandlung des endgültigen Status übernehmen und ein semi-souveränes Kosovo unter europäischer Aufsicht errichten. Eine Beilegung dieses Konfliktes würde Serbien ebenso wie Kosovo ermöglichen, die ökonomischen und politischen Bedingungen für einen Beitritt zu erfüllen. Jahrzehnte der Repression sowie die Vertreibung und Ermordung von Kosovo-Albanern im Jahr 1999 delegitimieren den serbischen Herrschaftsanspruch über Kosovo. Der Schutz der kosovo-serbischen Minderheit rechtfertigt allerdings die Beschränkung der Souveränität der Institutionen des Kosovo, die faktisch von Kosovo-Albanern kontrolliert werden

**Ein semi-souveränes Kosovo**

Deshalb sollte die EU das Kommando über die KFOR-Truppen übernehmen und die militärische Sicherheit im Gebiet gewährleisten. Dies würde die EU nicht nur zum wichtigsten internationalen Akteur in Kosovo aufwerten, sondern auch ihrer Außen- und Sicherheitspolitik größeres Gewicht verleihen. Zusätzlich sollte die EU die Polizei- und Justizaufgaben gemeinsam mit den Kosovo-Institutionen erfüllen sowie die lokale Polizei und Justiz beaufsichtigen. Eine solche EU-Präsenz würde einen wirksamen Schutz der serbischen und anderer Minderheiten garantieren. Darüber hinaus sollten in diesem internationalen Abkommen territoriale Selbstverwaltungsrechte an die Kosovo-serbische Volksgruppe übertragen werden. Militärische Sicherheit und der Kosovo aufzuerlegende Verzicht auf eine Vereinigung mit Albanien oder anderen benachbarten Territorien würden die Destabilisierungsrisiken für benachbarte Staaten wie Bosnien oder Makedonien verringern. Diese Risiken erscheinen insofern beherrschbar, als nach aktuellen Umfragen fast die Hälfte der bosnischen Serben und zwei Drittel der makedonischen Albaner für die territoriale Integrität der Staaten eintreten, in denen sie heute leben.

Diese Souveränitätsbeschränkungen sollten in einem internationalen Abkommen festgelegt werden, das Kosovo als unabhängigen Staat konstituiert. Die EU sollte das Abkommen sowie die erforderliche Resolution des UN-Sicherheitsrates vorschlagen, aber bei einer Blockade im Sicherheitsrat auch bereit sein, Kosovo unilateral anzuerkennen.

Belgrad sollte zur Aushandlung des Abkommens eingeladen werden. Aus serbischer Sicht müsste sich eine kooperative Haltung im Grunde aus dem klaren Bekenntnis ableiten, dass Europa die nationale Priorität darstellt. Diese Klarheit hat Serbiens Regierung bisher vermissen lassen. Im Falle serbischer Kooperationsbereitschaft sollte die EU substanzielle Unterstützung gewähren und einen schnellen Fahrplan zum EU-Beitritt anbieten. Eine solche aktive EU-Politik in der Statusfrage würde letztlich die reformorientierten Kräfte in Belgrad stärken, die mit Kosovo ein wirtschaftsschwaches Problemgebiet verlören und die Verantwortung dafür zugleich an Brüssel abtreten könnten. Zudem würde die EU gegenüber ihren Partnern in der Welt zeigen, dass sie als sicherheitspolitischer Akteur handlungsfähig ist und internationale Verantwortung übernehmen kann.

**Belgrads  
strategische  
Interessen**

Falls die Vertreter der drei Volksgruppen in *Bosnien* sich nicht auf eine Revision des Dayton-Abkommens einigen können, sollte die EU die Politik des Hohen Beauftragten zur Stärkung des Gesamtstaates unterstützen und dazu eine Verfassungsreform einleiten. Bosniens Verfassungsordnung, die zur Beendigung des Bürgerkriegs konstruiert wurde, erscheint heute zunehmend dysfunktional, da sie ethnische Gegensätze zementiert und die staatliche Handlungsfähigkeit lähmt. Funktionsfähige gesamtstaatliche Institutionen liegen jedoch im Eigeninteresse aller Volksgruppen des Landes, da nur sie die Vorbereitung des EU-Beitrittes wirksam koordinieren und die administrativen Anforderungen einer Mitgliedschaft erfüllen können.

**Verfassungs-  
reform für  
Bosnien**

Die EU sollte eine Militärpräsenz aufrechterhalten und wichtige Bereiche der Staatsverwaltung wie Polizei und Justiz weiterhin kontrollieren. Ansonsten sollte der Hohe Beauftragte seine Eingriffe in das Regierungs- und Verwaltungssystem verringern und zunehmend eine vermittelnde und schlichtende Rolle übernehmen. Denn die Weisungen des Hohen Beauftragten tendieren dazu, die demokratische Verantwortlichkeit der innerstaatlichen politischen Vertreter auszuhöhlen. Bisher hat die internationale Staatengemeinschaft den lokalen politischen Eliten kontroverse und wichtige politische Entscheidungen vielfach abgenommen und damit Taktieren, Obstruktion und Kompromissunfähigkeit letztlich befördert. Bosnien kann aber nur dann beitriffsreif werden, wenn seine politischen Vertreter eine konsensorientierte politische Kultur entwickeln. Da die EU mit der Beitrittsperspektive den stärksten verfügbaren Anreiz und die einzige von allen Ethnien uneingeschränkt geteilte Zukunftsvision besitzt, sollte sie den notwendigen Verständigungsprozess über staatsorganisatorische Reformen anleiten.

Gegenüber *Serbien und Montenegro* sollte die EU weiterhin für den Erhalt der Staatlichen Gemeinschaft eintreten und ein SAA nur mit den beiden Republiken gemeinsam vereinbaren. Finanzielle Unterstützungszusagen sollten an den Erhalt der Staatengemeinschaft geknüpft werden. Der *twin-track*-Ansatz sollte auf Wirtschafts- und Handelsfragen beschränkt bleiben, um keine zusätzlichen Anreize für eine Auflösung der Staatlichen Gemeinschaft sowie kein Vorbild für die SAA-Verhandlungen mit Bosnien zu schaffen. In Montenegro sollte die EU kommunizieren, dass sie eine Obstruktion der föderalen Institutionen nicht duldet, und dass eine Sezession den weiteren Integrationsprozess Montenegros

**Anreize für  
den Fortbe-  
stand von  
Serbien und  
Montenegro**

nicht beschleunigt. Eine Entscheidung über den Erhalt der Staatlichen Gemeinschaft sollte den Bürgern Serbiens und Montenegros überlassen werden. Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist von den politischen Eliten der beiden Republiken zu respektieren.

Um nachhaltige Lösungen für diese Staatlichkeitskonflikte zu erreichen, muss die EU ihre Regelungsinitiativen mit der Förderung rechtsstaatlicher und ökonomischer Kapazitäten einerseits, einem zeitlich überschaubaren Beitrittsprozess andererseits flankieren.

### ***Rechtsstaatliche und ökonomische Kapazität fördern***

Zur Stärkung des Rechtsstaates sowie zur Entwicklung der transnationalen Infrastruktur und des lokalen privaten Wirtschaftssektors sind in der Finanziellen Vorausschau der EU entsprechende Mittel bereitzustellen. Funktionierende Rechtsstaaten bilden eine wichtige strukturelle Sicherung gegen Diskriminierung und Ungerechtigkeit, die als individuelle wie kollektive Erfahrungen den Mobilisierungsprozessen in Staatlichkeitskonflikten zu Grunde liegen. Eine endogene ökonomische Entwicklung stärkt die einheimischen Mittelschichten und bietet denjenigen Gruppen Beschäftigungsmöglichkeiten und Alternativen, die mangels alternativer Perspektiven populistischen Kräften zuneigen oder zu Trägern einer ethnopolitischen Konfliktdynamik werden können.

**Funktio-  
nierende  
Rechtsstaaten**

Die Korruptionsbekämpfung, die öffentliche Auftragsvergabe, die Privatisierung und die Reform des Justizwesens sind strategische Hebelpunkte für die regierungs- und verwaltungsseitige Mobilisierung ökonomischer Entwicklungspotentiale. Deshalb sollte die EU ihre Hilfe auf diese Reformbereiche konzentrieren. Die Länder der Region werden für ihre Fortschritte im ökonomischen Transformationsprozess umso mehr internationale Anerkennung finden, je mehr sie diese auf ein tragfähiges und transparentes Bankensystem stützen sowie Implementationsdefizite im Wirtschafts- und Insolvenzrecht abbauen.

In der derzeitigen Finanzplanung der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 sind die Hilfen für die westlichen Balkanländer unter dem Titel Nachbarschaftspolitik subsumiert. Um ihre Entschlossenheit zur Südosterweiterung zu unterstreichen und ihre finanziellen Hilfen weithin sichtbar zu binden, sollte die EU in ihrer Finanziellen Vorausschau eine Rubrik Erweiterung einführen.

**Erweiterung  
als Rubrik des  
EU-Budgets**

Im Falle der westlichen Balkanländer sollte die Klub-Logik, wonach umfangreichere Finanzhilfen erst bei einer Mitgliedschaft verfügbar werden, einer entwicklungsbezogenen Logik weichen. Derzeit erhalten die ärmeren EU-Mitgliedstaaten ungefähr zehn Mal soviel Kohäsionsförderung pro Einwohner wie die Beitrittsländer aus den Vorbeitritts Hilfen. Die Vorbeitritts Hilfen wiederum liegen deutlich höher als die Pro-Kopf-Zuwendungen aus dem CARDS-Hilfsprogramm für den westlichen Balkan. Stattdessen sollten die Finanzhilfen primär an Bedarf und Hebeleffekt für die lokalen Problemlagen und Entwicklungspotentiale ausgerichtet werden.

Die Europäische Agentur für Wiederaufbau hat durch ihr operatives Projektmanagement vor Ort die Absorption der EU-Hilfen verbessert. In dem Maße wie die Förderung institutioneller Kapazität gegenüber Infrastruktur-Investitionen größeres Gewicht erhält, sollten die lokalen Regierungen und Verwaltungen jedoch größere Verantwortung für die Projektplanung und –implementation tragen. Auf diese Weise kann man sicherstellen, dass die lokalen Akteure in den westlichen Balkanländern sich auch mitverantwortlich im Sinne von *policy ownership* für wirksame Projekte einsetzen.

**Policy  
ownership**

Die andauernde politische Instabilität und die wachsenden populistischen Gegenbewegungen in der Region bergen große Risiken, denen die EU durch eine verstärkte Demokratieförderung begegnen sollte. Deshalb sollte ein größerer Teil der CARDS-Mittel in die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen und demokratischer Parteien fließen. Parteien und zivilgesellschaftliche Gruppen können ihre Funktion als „Schule der Demokratie“ und als Instanzen öffentlicher Aufklärung nur erfüllen, wenn sie nicht permanent um ihre Finanzierung kämpfen müssen.

### ***Den Beitrittsprozess strategisch gestalten***

Entscheidende Bedeutung kommt einem strategisch gestalteten Beitrittsprozess zu. Dieser sollte nicht nur in transparente Stufen gegliedert sein, die durch klare Bedingungen zu definieren sind, sondern auch stärker auf den Legitimationsbedarf und die Handlungshorizonte reformorientierter politischer Eliten in den Balkanstaaten abgestimmt werden.

- Die EU sollte Albanien, Bosnien, Makedonien, Serbien und Montenegro sowie Kosovo einen EU-Beitritt für das Jahr 2014 in Aussicht stellen, wie kürzlich von der Internationalen Balkan-Kommission vorgeschlagen. Dieser Zieltermin würde die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive untermauern und den lokalen politischen Eliten ebenso wie den Bürgern einen klaren, überschaubaren Zeithorizont für die eigenen Reformanstrengungen bieten. Ausgehend vom angestrebten Beitrittszeitpunkt sollten mit den Regierungen und wichtigen politischen sowie gesellschaftlichen Akteuren in den westlichen Balkanstaaten kurz- und mittelfristige Wegmarken für die Beitrittsvorbereitungen vereinbart werden. Wenn man bedenkt, dass die überwältigende Mehrheit der Bürger in den westlichen Balkanstaaten heute (noch) die Mitgliedschaft in der EU wünscht, dann dürfte ein zielorientierter strategischer Dialog, der über offizielle Regierungsvertreter hinausgeht, die beitriffsnotwendigen innerstaatlichen Reformen besser abstützen. Er verringert die Unsicherheit, die im heutigen Politikansatz der EU dadurch angelegt ist, dass eine vage Beitrittsperspektive lose an die Erfüllung zahlreicher, vorgegebener und potentiell vermehrbare Bedingungen geknüpft wird. Und er überwindet die Rituale von Konditionalität, Verweigerung und Wohlverhalten, die regierungszentrierte Verhandlungsprozesse hervorrufen.
- Kroatien wird die Beitrittsbedingungen bereits früher als die übrigen Staaten des westlichen Balkans erfüllen können, und möglicherweise wird auch Makedonien vor dem Jahr 2014 beitriffsreif. Zwar sollte die darin ausgedrückte individuelle Leistungsfähigkeit eines Staates den Beitrittszeitpunkt bestimmen. Die gemeinsame, konfliktreiche Geschichte

**2014 als  
Beitrittstermin**

**Strategisches  
Timing des  
Beitritts-  
prozesses**

der westlichen Balkanstaaten nötig jedoch dazu, die regionale Dimension jedes einzelnen Beitritts zu berücksichtigen. Für ein strategisches *Timing* des Beitrittsprozesses bestehen im Prinzip drei Optionen:

(1) Ein inklusiver Beitritt aller westlichen Balkanstaaten nach dem Modell der Baltischen Staaten. Die EU entschied 1999 und 2003, mit Lettland und Litauen zu verhandeln sowie den Beitrittsvertrag abzuschließen, da beide Länder gegenüber Estland aufgeholt hatten und die positiven regionalen Wirkungen einer gemeinsamen Aufnahme die zusätzlichen Kosten überwogen. Da ein solcher Aufholprozess angesichts der gravierenden Staatlichkeitskonflikte und ökonomischen Rückstände einzelner Balkanstaaten unwahrscheinlich ist, erscheint diese Option nicht sinnvoll.

(2) Entkoppelte Beitritte nach dem Modell Sloweniens, das im Gegensatz zu allen übrigen Nachfolgestaaten Jugoslawiens bereits in die Erweiterungsrunde des Jahres 2004 einbezogen wurde. Diese Option lässt jedoch nach einem kroatischen Beitritt eine Reihe problembeladener, instabiler Staaten zurück, die in das hier beschriebene Dilemma geraten würden: Während die Unterstützung für lokale Reformakteure schwindet, setzen sich innerhalb der EU Akteure durch, die auf dem Status Quo einer Assoziierung beharren.

(3) Abgestufte Beitritte nach dem Modell Bulgariens und Rumäniens, die an den Beitrittsverhandlungen ebenso wie die übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten teilnahmen, aber aufgrund ihrer ökonomischen und administrativen Defizite erst einige Jahre später beitreten. Dies würde konkret bedeuten, dass zum Zeitpunkt eines kroatischen EU-Beitritts die Beitrittsverhandlungen mit Makedonien bereits vorangeschritten und Verhandlungen mit anderen Staaten bereits eröffnet sein sollten. Ein abgestufter Beitrittsprozess berücksichtigt die regionalen Auswirkungen jedes einzelnen Beitritts und beachtet das Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit. Er verspricht sogar, den regionalen Sogeffekt der Erweiterung zu maximieren, da die zurückliegenden Beitrittskandidaten bei entsprechender Leistung den Anschluss an Kroatien halten können.

**Abgestufte  
Beitritte**

- Es ist abzuwägen, wie viele Anpassungsleistungen die Westbalkanstaaten vor dem Beitritt erbringen müssen und welche im Interesse einer realistischeren und damit wirkmächtigeren Beitrittsperspektive nach einem Beitritt möglich wären. Ähnlich wie im Falle der Osterweiterung sollten Beitrittsverhandlungen auch dann begonnen werden, wenn die Balkanländer die ökonomischen und administrativen Beitrittskriterien erst mittelfristig erfüllen können. Die Verhandlungen selbst lassen sich noch enger mit der Beitrittsvorbereitung verzahnen, indem die Eröffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln an die Erfüllung kapitelbezogener *Benchmarks* geknüpft wird.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten möglichst bald die Visa-Restriktionen für die westlichen Balkanländer aufheben. Die vielen bereits heute in Westeuropa legal lebenden Migranten aus der Balkanregion eröffnen migrationswilligen Staatsbürgern aus diesen Ländern vielfältige Unterstützungsnetzwerke, so dass eine Visumpflicht die erhoffte Schutzwirkung überhaupt nicht entfalten kann. Demgegenüber ist der Signaleffekt, den eine Aufhebung der Visumpflicht als individueller Freiheitsgewinn haben könnte, viel bedeutsamer einzuschät-

**Umgang mit  
der Visum-  
pflicht**

zen. Die organisierte Kriminalität aus dem Balkanraum lässt sich wirksamer und gezielter bekämpfen, indem die Polizei- und Sicherheitsbehörden der Region enger mit den mitgliedstaatlichen Behörden zusammenarbeiten. Im Austausch für die Herstellung der Reisefreiheit sollten die westlichen Balkanstaaten entsprechendes Engagement demonstrieren. Eine solche Konkretisierung der europäischen Perspektive würde den europäisch orientierten Kräften in den Balkanländern einen sichtbaren Erfolgsbeleg für ihre Politik liefern.

Die Reformer in den Balkanstaaten sollten dabei beachten, dass eine Südosterweiterung letztlich von allen EU-Mitgliedstaaten beschlossen werden muss. Das Südosterweiterungsprojekt konkurriert heute mit anderen Erweiterungsprojekten – nicht nur die Türkei, sondern perspektivisch auch eine demokratische Ukraine –, denen die Mitgliedstaaten mit guten Gründen strategische Priorität einräumen könnten. Insofern kann kein Balkanstaat mehr auf die Gunst einer Union hoffen, die zu einer finalen Beitrittsrunde ansetzt. Diese ungünstigere Gesamtkonstellation ist in den anstehenden Assoziierungs- und Beitrittsverhandlungen mit der EU ebenso zu berücksichtigen wie bei der Formulierung einer nationalen Beitrittsstrategie.

### ***Erweiterung als Differenzierung***

Balkan- und EU-Mitgliedstaaten sollten den Beitrittsprozess als Teil einer gesteuerten Differenzierung der Union verstehen, da nur eine differenzierte Integration die Union erweiterungsfähig macht und einen Assoziierungsstillstand überwindet. Eine weitere Differenzierung der Integration ist nicht als Niedergang der bewährten Gemeinschaftsmethode zu bewerten. Bereits heute existieren zahlreiche Beispiele differenzierter Integration, das sichtbarste ist die Wirtschafts- und Währungsunion. Bisher haben nur zwölf der 25 Mitgliedstaaten den Euro als ihre offizielle Währung eingeführt.

**Differenzierung gegen den Assoziierungsstillstand**

Differenzierung bedeutet nicht, andere Mitglieds- oder Drittstaaten abzukoppeln, sondern in einer Gruppe voranzuschreiten, die offen ist für teilnahmewillige und -bereite Staaten. Auf diese Weise können auch Blockaden durch die Einstimmigkeitsregel umgangen und Majorisierungen bei Mehrheitsentscheidungen verhindert werden. Divergente sicherheitspolitische Interessenlagen lassen sich in differenzierten Kooperationsformaten leichter miteinander vereinbaren. Differenzierung ist der Schlüssel für demokratisches und effektives Regieren im großen Europa.

Im Verhältnis von EU und Drittstaaten in ihrer Peripherie entfaltet die differenzierte Integration ein besonderes Potential. Erst eine Differenzierung ermöglicht eine flexible Einbeziehung der Westbalkan- und anderer potentieller Kandidatenstaaten, indem sie die Grenzen zwischen Mitgliedern, Nicht-Mitgliedern und Noch-nicht-Mitgliedern durchlässiger macht.

Vor allem der Politikbereich Inneres und Justiz bietet sich für eine solche öffnende Differenzierungsstrategie an, da die EU-interne Kooperation hier in vielen Fragen noch intergouvernemental strukturiert ist und da intensive, vertrauensvolle Beziehungen gerade in diesem Bereich eine grundlegende Voraussetzung für weitere Integrationsschritte wie z.B. die Aufhebung der Visumpflicht darstellen. Im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit sollten die Balkanstaaten nicht nur über bereits getroffene Entscheidungen unterrichtet, sondern schon in der Vorbereitung von Entscheidungen konsultiert werden und Mitwir-

**Öffnende Differenzierung im Bereich Justiz und Inneres**

kungsrechte erhalten. Eine so weitgehende Beteiligung stellt hohe Anforderungen an die EU-Mitgliedstaaten ebenso wie an die potentiellen Teilnehmer aus dem Kreis der westlichen Balkanstaaten. Die Mitgliedstaaten müssten den aus der EU-Mitgliedschaft abgeleiteten Exklusivitätsanspruch im Hinblick auf die Regelung bestimmter Politikbereiche aufgeben. Teilnahmewillige westliche Balkanstaaten müssten nachweisen, dass sie verantwortlich entscheiden und entsprechende Verpflichtungen erfüllen können.

Die differenzierte Integration bedeutet nicht, wie häufig unterstellt, eine Abwertung der Mitgliedschaft für zukünftige Bewerber, sondern zunächst einen Gestaltwandel der EU selbst. Eine damit einhergehende „Dekonstruktion“ des Mitgliedstatus könnte die Steuerungskapazitäten der EU als System ökonomischer Entwicklung und demokratischer Stabilisierung für den gesamten europäischen Kontinent erhöhen.

Diversität ist ein Wesensmerkmal des Balkans ebenso wie Europas. Eine europäische Strategie für die Region muss dies berücksichtigen, indem sie die Differenzierung nach außen mit der Differenzierung nach innen verbindet. Die Beitrittsperspektive steht im Mittelpunkt dieser Strategie: sie bildet den Anker zur Europäisierung der Region und das wirksamste Instrument einer gemeinsamen europäischen Politik. Europas Größe misst sich daran, ob seine Entscheidungsträger diese Perspektive strategisch einsetzen können.

**Beitrittsperspektive als Anker der Europäisierung**