

Dominik Tolksdorf und Milka Vilovski

EU-Beitrittsprozess der westlichen Balkanstaaten vor einer ungewissen Zukunft

Vier Szenarien zu den Entwicklungen
in Südosteuropa und der EU

Dominik Tolksdorf ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Milka Vilovski ist wissenschaftliche Hilfskraft in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) in München. Dieses Papier entstand im Kontext des Projekts „Das größere Europa“, das vom C·A·P gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wird.

Inhalt

Zusammenfassung	4
Einleitung	5
Szenario 1: Balkan in Bewegung	6
Szenario 2: Beitrittsprozess ohne Begeisterung	8
Szenario 3: Die geschlossene Union	9
Szenario 4: Balkan neuer alter Krisenherd	11
Tabelle 1: Schlüsselmerkmale der Szenarien	13
Methodik und Arbeitsprozess	14
Tabelle 2: Einflussfaktoren mit jeweils drei Entwicklungsszenarien	15

Zusammenfassung

Die Mitgliedschaft der westlichen Balkanstaaten in der Europäischen Union steht vor einer ungewissen Zukunft. Anfang November 2007 hat die Kommission ihre neuen Fortschrittsberichte zu den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Region vorgelegt, in denen sie bemängelt, dass in den meisten Staaten Korruption und organisierte Kriminalität von den Regierungen nur ungenügend bekämpft und Reformen zu langsam angegangen werden. Daneben hat in der jüngsten Zeit die Frage um den Status des Kosovo die öffentliche Debatte dominiert. Am 10. Dezember 2007 wird die Kosovo-Troika aus Vertretern der EU, den USA und Russland dem UN-Generalsekretär einen Bericht über die letzten Verhandlungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern vorlegen. Was danach passiert ist ungewiss; man steht vor einer neuen Wegmarke in den Beziehungen zwischen der EU und den Staaten des Westbalkans. Denn heute werden Entscheidungen über grundlegende Entwicklungen gefällt, die auf die nahe Zukunft der Region und auf deren Stabilität Einfluss nehmen.

Wie sieht die Zukunft der Beziehungen zwischen den Staaten des westlichen Balkans und der Europäischen Union aus? Welche Faktoren sind bestimmend für die Entwicklung hin zur EU und in welcher Wechselwirkung stehen sie zueinander? Welche Maßnahmen könnten die westlichen Balkanstaaten ergreifen, um ihre Integration in die Union voranzutreiben? Was kann die EU tun, um den Erweiterungsprozess als ihr bis heute erfolgreichstes außenpolitisches Mittel auch gegenüber den westlichen Balkanstaaten wirksam einzusetzen?

Diesen Fragen gehen die Autoren in ihrem Artikel mit Hilfe der Szenariotechnik nach. Es werden vier unterschiedliche Szenarien gezeichnet, die plausible Entwicklungslinien für den Westbalkan skizzieren. In der Gewissheit, dass Szenarien niemals die Realität in ihrer vollen Komplexität abbilden können, sollen sie dazu dienen, die verschiedenen Schwierigkeiten und Möglichkeiten sowie die Bandbreite der daraus resultierenden Entwicklungspfade auf Seiten der EU und der regionalen Akteure aufzuzeigen.

Einleitung

Die Mitgliedschaft der westlichen Balkanstaaten in der Europäischen Union steht vor einer ungewissen Zukunft. Anfang November 2007 hat die Kommission ihre neuen Fortschrittsberichte zu den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Region vorgelegt, in denen sie bemängelt, dass in den meisten Staaten Korruption und organisierte Kriminalität von den Regierungen nur ungenügend bekämpft und Reformen zu langsam angegangen werden. Daneben hat in der jüngsten Zeit die Frage um den Status des Kosovo die öffentliche Debatte dominiert. Am 10. Dezember 2007 wird die Kosovo-Troika aus Vertretern der EU, den USA und Russland dem UN-Generalsekretär einen Bericht über die letzten Verhandlungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern vorlegen. Zwar hat der Ausgang der Verhandlungen nur begrenzten Einfluss auf die Mitgliedschaftsperspektiven der meisten Staaten der Region – beispielsweise kann die Mitgliedschaft Kroatiens dadurch nicht gefährdet werden – dennoch markieren die gegenwärtigen Diskussionen eine neue Wegmarke in den Beziehungen zwischen der EU und den Staaten des Westbalkans. Denn heute werden Entscheidungen über grundlegende Entwicklungen gefällt, die auf die nahe Zukunft der Region und auf deren Stabilität Einfluss nehmen.

Die Länder der westlichen Balkanregion haben großes Interesse an einer EU-Mitgliedschaft. Mit der immer realistischer werdenden Verabschiedung des Reformvertrags und zunehmender Handlungsfähigkeit der EU kommt auch innerhalb der Union die Frage nach dem Willen und der Fähigkeit zu erneuten Erweiterungen zurück auf die Agenda. Nach dem Scheitern der europäischen Gemeinschaft bei der Konfliktlösung in den jugoslawischen Nachfolgestaaten in den 90er Jahren mit Hunderttausenden von Opfern und Millionen von Flüchtlingen hat die EU heute erneut die Chance, die westlichen Balkanstaaten auf ihrem Weg in eine friedliche Zukunft zu unterstützen. Neben den Bemühungen zur Stabilisierung der Region – noch immer sind dort rund 20.000 Soldaten internationaler Truppen stationiert – sollte die EU die gegenwärtige Phase dazu nutzen, um verstärkt über den Beitrittsprozess der Länder in die Union nachzudenken.

Denn die Fokussierung auf die Kosovo-Verhandlungen kann leicht darüber hinwegtäuschen, dass die Staaten der Region noch immer vor einer Vielzahl von ungelösten Problemen und Herausforderungen stehen. Die aktuellen Fortschrittsberichte weisen darauf wieder hin. Bisher werden die Beitrittskandidaten im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) an die EU herangeführt. Bei entsprechender Beitrittsreife entscheidet der Europäische Rat auf Vorschlag der Kommission über eine Mitgliedschaft. Da die Kandidaten im SAP auf Grundlage ihrer individuellen Fortschritte eingestuft werden, stehen sie in einem Wettbewerb um den EU-Beitritt zueinander.

Wenn Kroatien die letzten Forderungen der Kommission erfüllt und Fortschritte bei der Justizreform und im Kampf gegen Korruption erzielt, könnte es schon bald der EU beitreten; demgegenüber bestehen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten bisher kaum Vorbehalte. Die anderen Staaten dagegen werden aller Voraussicht nach länger brauchen. Sie sind zudem mit Hürden konfrontiert, die vor allem innerhalb der EU liegen. Unabhängig davon, wie positiv die Entwicklung in den Staaten verlaufen wird, kann ein Beitritt immer noch durch ein Referendum in einem EU-Mitgliedstaat oder dem Verweis auf die fehlende Aufnahmefähigkeit der EU verhindert werden. Wahrscheinlich werden die westlichen Balkanstaaten also stärker

als bei früheren Erweiterungsrounden von den Entwicklungen innerhalb der EU abhängig sein, auf die die Kandidaten nur wenig Einfluss nehmen können.

Doch wie sieht die Zukunft der Beziehungen zwischen den Staaten des westlichen Balkans und der Europäischen Union aus? Welche Faktoren sind bestimmend für die Entwicklung hin zur EU und in welcher Wechselwirkung stehen sie zueinander? Welche Maßnahmen könnten die westlichen Balkanstaaten ergreifen, um ihre Integration in die Union voranzutreiben? Was kann die EU tun, um den Erweiterungsprozess als ihr bis heute erfolgreichstes außenpolitisches Mittel auch gegenüber den westlichen Balkanstaaten wirksam einzusetzen?

Diesen Fragen soll in dem vorliegenden Artikel mit Hilfe der Szenariotechnik nachgegangen werden. Darin werden vier unterschiedliche Szenarien gezeichnet, die plausible Entwicklungslinien skizzieren. Die Szenarien sind als Idealtypen zu verstehen, sie erheben nicht den Anspruch, Realität in ihrer vollen Komplexität abbilden zu können. Vielmehr sollen sie dazu dienen, die verschiedenen Schwierigkeiten und Möglichkeiten sowie die Bandbreite der daraus resultierenden Entwicklungspfade auf Seiten der EU und der regionalen Akteure aufzuzeigen.

Szenario 1: Balkan in Bewegung

Kompromiss in Kosovofrage

Die Kosovo-Troika hat Erfolg gehabt. Zuerst einigen sich die USA und Russland darauf, dass die Frage um den Status des Kosovo vornehmlich eine europäische Angelegenheit ist, und sich nur im Einvernehmen zwischen Serbien, den Kosovo-Albanern und der EU eine Lösung finden lässt. Tatsächlich wird ein Kompromiss möglich, nachdem sich die Mitglieder der Troika auf eine gemeinsame Position unter Führung der EU geeinigt haben und sich die beiden Streitparteien gezwungen sahen, ernsthaft über eine gemeinsame Lösung zu verhandeln. Am Ende steht ein Lösungspaket, das in vielen Teilen dem Ahtisaari-Vorschlag ähnlich ist. Und es zeigt sich: Ohne sich klar von Serbien abspalten zu müssen funktioniert das Kosovo als eigenständiges Gebilde, in welchem es auch gelingt, die Minderheiten einzubinden.

Russland und USA überlassen
EU die Führung in der Region

Durch die einvernehmliche Lösung der Kosovofrage im Sicherheitsrat kommt es zu einer positiven Entwicklung in vielen Teilen der Region. Die Fortschritte in den westlichen Balkanstaaten gewinnen an Dynamik. Die EU hält sich an ihr Versprechen und unterstützt besonders Serbien und das Kosovo auf ihrem Weg in die EU mit verschiedenen Zugeständnissen und einer effektiven Rechtsstaatsmission im Kosovo. Zugute kommt dem Prozess auch, dass die neu gewählte US-Administration unter Hillary Clinton eine moderate Vermittlerrolle einnimmt. Während russische Unternehmen in der Region aktiv sind, nimmt Moskau in den politischen Debatten der Region eine zurückhaltende Position ein.

Mit weit reichenden Rechten ausgestattet, pflegt die Kosovo-Regierung eigenständige Beziehungen mit internationalen Finanzinstitutionen und anderen Staaten, sie hat jedoch keinen UN-Sitz. Mithilfe von Krediten und großzügigen Beitrittshilfen der EU arrangieren sich die Kosovaren mit der Situation und nutzen die Möglichkeiten, die ihnen ein neues Visa-Regime bietet.

Denn auch das gehört zum Kompromiss der EU von 2008: Neben der klaren Beitrittsperspektive wurden die Reisemöglichkeiten für die Bürger aller Staaten der Region in den Schengenraum soweit ausgeweitet, dass lange und kostenträchtige

Visums-Beantragungen der Vergangenheit angehören. Europa ist tatsächlich nicht mehr fern, längst sind unzählige Serben, Bosnier und Albaner an westlichen Universitäten eingeschrieben, andere haben Anstellungen in EU-Mitgliedstaaten gefunden. Viele von ihnen wollen bald in ihre Heimatstaaten zurückzukehren, da diese ihnen vielfältige Möglichkeiten bieten. Auch sind viele der in den 90er Jahren emigrierten Südosteuropäer in die Region zurückgekehrt.

Reisemöglichkeiten für Südosteuropäer verbessert

Die Länder der Region – alle stehen mittlerweile in direkten Beitrittsverhandlungen mit der EU – profitieren von dem wirtschaftlichen Aufschwung, der die Region seit einigen Jahren erfasst hat. Die Perspektive auf baldige EU-Mitgliedschaft kurbelt die Wirtschaft mit steigenden Wachstumsraten an. Auch besteht eine deutliche Abnahme der Arbeitslosenquote.

Durch die ständige Ausweitung von Beziehungen zwischen den Ländern in verschiedensten Politikbereichen, durch politische Stabilität und im Bewusstsein, dass ein EU-Beitritt der Region kurz bevorsteht, werden mehr und mehr ausländische Investoren angezogen.

Ausländische Unternehmen angezogen

Die Zentraleuropäische Freihandelszone hat sich bald nach ihrer Gründung im Dezember 2006 als voller Erfolg erwiesen. Die Steigerung der Handelsvolumen führt bald zu einem ausgewogenen Außenhandel in allen Staaten der Region; auch profitieren viele Unternehmen in den EU-Mitgliedstaaten jetzt schon von dem expandierenden Markt in Südosteuropa. Westliche Wirtschaftsverbände, die sich dem Lob der EU-Kommission zu den Fortschritten in der Korruptionsbekämpfung und im Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen anschließen, werben für die schnelle Angliederung der Region an den EU-Binnenmarkt. In Serbien, das sich nach Klärung aller Streitigkeiten zum größten regionalen Wachstumsmarkt aufgeschwungen hat, warnen Ökonomen bereits vor konjunktureller Überhitzung. Von diesem Wirtschaftsaufschwung profitieren auch die Angehörigen von Minderheiten. Zwar sind Roma noch immer von überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit getroffen, aber ihre Integration schreitet langsam voran.

Expandierender Markt in Südosteuropa

Ständige Geschäftskontakte tragen nicht zuletzt dazu bei, dass sich die Beziehungen zwischen den Bevölkerungen normalisiert haben und ein Gefühl entstanden ist, dass man gemeinsame Interessen verfolgt. So wird mehr und mehr darüber nachgedacht, wie man innerhalb der EU die regionale Identität und eigene Stärken einbringen kann. Man ist sich sicher: Auch die alte EU wird von den (gemeinsamen) Erfahrungen der westlichen Balkanstaaten profitieren können. Hinzu kommt, dass die Westbalkanstaaten durch ihre NATO-Mitgliedschaft bewiesen haben, sich problemlos anpassen zu können.

Normalisierung der nachbarschaftlichen Beziehungen

Innerhalb der EU bestehen nur wenig Vorbehalte gegenüber einem Beitritt der Westbalkanstaaten in die Union. Denn seit der Verabschiedung des Reformvertrages hat die Union eine erstaunliche Handlungsfähigkeit entwickelt und wird zunehmend auch außerhalb Europas als fähiger Akteur wahrgenommen. Überraschend leicht konnte ein Kompromiss zur Neuordnung der Ausgabenpolitik erzielt werden, womit auch die Finanzierung einer weiteren Erweiterung möglich geworden ist.

Aus den gescheiterten Referenden zur EU-Verfassung in 2005 wurde frühzeitig eine Lehre gezogen: Sowohl von den Regierungen als auch von der Kommission wurden seitdem verstärkt Bemühungen unternommen, um den EU-Bürgern die Furcht vor einer erneuten Erweiterung zu nehmen. Zwar wird auch stark darüber

EU mit neuer
Handlungsfähigkeit

diskutiert, welche Kosten und Herausforderungen mit einer Erweiterung verbunden sind. Bald überwiegt aber die Meinung, dass die Erweiterung vorwiegend Vorteile und positive Potenziale mit sich bringt und im Beitrittsprozess der Nutzen die Kosten überwiegt. Selbst einem Beitritt der Türkei wird in der EU – nicht nur aus geopolitischen Gründen – mehrheitlich zugestimmt.

Szenario 2: Beitrittsprozess ohne Begeisterung

Unilaterale
Unabhängigkeit
verhindert

Die Verhandlungstroika hat zu keinem neuen Ergebnis geführt, die Kosovo-Frage bleibt ein umstrittenes Thema in der Region und in der EU. Zwar wird der Druck der Kosovo-Albaner immer stärker, die in sich einig agierende EU kann aber die US-Regierung davon überzeugen, dass eine unilaterale Unabhängigkeitserklärung zu viele Gefahren mit sich bringen würde. Unter slowenischer Ratspräsidentschaft kommt es Anfang 2008 zum Kompromiss: Der Kosovo bleibt vorerst Bestandteil Serbiens, darf aber internationale Beziehungen pflegen. Faktisch bestehen keinerlei Bindungen an Belgrad.

Versprechen auf
EU-Beitritt bis 2012

Um beiden Seiten entgegen zu kommen haben sich die EU-Regierungschefs auf einem Sondergipfel zum Balkan darauf geeinigt, dass ein EU-Beitritt der Länder der Region so schnell wie möglich vorangetrieben werden und spätestens bis 2012 vollzogen sein muss. Da man der Auffassung ist, dass Minderheitenrechte zwar in allen Ländern der Region gesetzlich festgeschrieben sind, in der Praxis aber selten angewandt werden, setzt sich bei den Regierungen das Argument durch, dass der Schutz von Minderheiten innerhalb der EU am besten geschützt ist. Alle EU-Regierungschefs verpflichten sich dazu, für diesen Beschluss verstärkt bei den eigenen Parlamenten und Bürgern um Zustimmung zu werben und möglichen Referenden zu dieser Frage nicht zuzustimmen.

Langsamer
Versöhnungsprozess

Das Verhältnis zwischen Kosovo-Albanern und Serben ist zwar noch fragil, wird aber durch die Aussicht auf baldige EU-Mitgliedschaft halbwegs stabilisiert. Ähnlich verhält es sich in den Beziehungen zwischen Serbien und Kroatien, in denen es immer wieder zu Verstimmungen kommt. Vor allem noch ungelöste Eigentumsfragen von Vertriebenen stellen die Beziehungen immer wieder vor neue Herausforderungen. Auch ist es noch nicht zu einem wahren Versöhnungsprozess gekommen. Aus Mangel an stärkeren Anreizen für die Beitrittskandidaten verliert der Prozess der regionalen Kooperation nach anfänglich starkem Aufschwung an Dynamik. Seit man weiß, dass man gemeinsam der Union beitreten wird und kein Staat alleine zurückgelassen wird, haben sich die Reformbemühungen eher verringert als beschleunigt.

Reformmeifer in Serbien

Nur in einzelnen Teilen der Region kommt es zu verstärktem Wirtschaftsaufschwung. Vor allem Serbien profitiert hiervon und entwickelt einen erstaunlichen Reformmeifer. Das Land entwickelt sich zu einem Musterstaat in der Region, der bald alle Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft erfüllt. Hilfreich sind dabei ein relativ gut entwickeltes Verwaltungssystem sowie die konsequente Bekämpfung der Korruption. Längst hat das Argument gegenüber den westlichen Regierungen an Überzeugungskraft verloren, nach dem von einer instabilen Situation nur die radikalen Kräfte profitieren würden.

Weniger Aufschwung ist in Bosnien zu spüren. Hier entwickelt sich die Wirtschaft nur sehr langsam, und so bleiben auch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt aus.

Große Anteile der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze; vor allem viele Jugendliche sind von prekären Arbeitsverhältnissen betroffen. Nicht nur in Bezug auf die Einkommen hat die lange Transformationsphase in vielen Ländern zu deutlichen Spannungen in den Gesellschaften geführt. Vielen bleibt die Hoffnung auf Besserung nach einer EU-Mitgliedschaft.

Schwierige
Transformationsphase

In Sarajevo behält der EU-Sondergesandte einen immensen Einfluss. Er kann die Streitparteien zwar von der Ausführung der Polizeireform überzeugen, es gelingt ihm aber auch nicht, die ethnisch dominierten Parteien von einer Verfassungsreform zu überzeugen. Ein aufgeblähter Verwaltungsapparat mit seinen fast 140 Ministerien bleibt bestehen.

Formal gesehen werden mit Hilfe des EU-Diplomaten die EU-Normen in Bosnien verabschiedet, die Umsetzung verläuft aber noch recht zögerlich. Ein ähnliches Problem besteht in Mazedonien, wo das Ohrid-System zwar für Ruhe unter den ethnischen Bevölkerungsteilen gesorgt hat, indem das Land stärker dezentralisiert und die albanische Minderheit stärker in den Staatsapparat eingebunden wurde. Andererseits wird immer deutlicher, dass der Staat oftmals ineffizient arbeitet. Wie auch in Albanien und Montenegro besteht aber eine halbwegs funktionierende Marktwirtschaft; auch werden die EU-Bedingungen in den Bereichen Justiz- und Inneres erfüllt. So kann der Beitrittsprozess kontinuierlich fortgeführt werden. Allerdings haben viele Südosteuropäer den Eindruck, dass sie auch nach einem Beitritt zur Union die „Stiefkinder Europas“ sein werden.

Schleppende Umsetzung
von EU-Normen

In der Union selbst herrscht zwar wenig Begeisterung über eine neue Erweiterungsrunde, die Staats- und Regierungschefs halten sich aber an ihr Versprechen, die Region im Ganzen aufzunehmen. Dazu gelingt es, den erweiterungsskeptischen Bevölkerungen in Mitgliedstaaten wie Frankreich, den Niederlanden und Spanien klar zu machen, welche Konsequenzen ein Nichtbeitritt der Länder für die Stabilität in Europa haben könnte. In diesem Zusammenhang ist von Vorteil, dass sich die EU seit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon im Aufwind befindet. Angefacht von der neuen Europa-Euphorie steigt auch in den vormals eher kritischen Mitgliedstaaten die Zustimmung zur Union. Die Wirtschaft in den Mitgliedstaaten blüht, das EU-Regierungssystem funktioniert unter anderem seit der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat gut, und die Union beweist im Innern wie im Äußern eine erstaunliche neue Dynamik.

EU seit Vertrag von
Lissabon in Aufwind

Szenario 3: Die geschlossene Union

Da die Kosovo-Troika zu keinen neuen Ergebnissen geführt hat, erklärt das kosovarische Parlament die Unabhängigkeit des Kosovos. Die KFOR ist gut vorbereitet und kann vorerst die Sicherheit der Minderheiten garantieren. Die Regierung in Belgrad übt zwar heftige Kritik an den westlichen Staaten, die diese Entwicklung zugelassen haben, fordert aber die Serben nicht zum Verlassen des Kosovos auf und erteilt den Bemühungen von Freischärlern im Norden, die sich Serbien anschließen wollen, eine Absage: Durch eine faktische Teilung würde man der Unabhängigkeit zustimmen.

Unabhängigkeitserklärung
im Kosovo

Der Anerkennung des Kosovo durch die USA wollen einige EU-Mitgliedstaaten folgen, setzen aber auf eine Übergangsphase: Nur wenn es der kosovarischen Regierung über einen Zeitraum tatsächlich gelingt, die Minderheiten zu integrie-

EU-Regierungen uneinig
über Anerkennung

ren und ihre Rechte zu garantieren werden sie dem US-amerikanischen Beispiel folgen. Die faktische Uneinigkeit unter den EU-Regierungen wirft auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kein gutes Licht. Dies kann auch nicht die EU-Mission verhindern, deren Einsetzen Russland nach langen Verhandlungen widerwillig zugestimmt hat; freilich erklärt Moskau, dass es den Kosovo nicht anerkennen wird. Auch China, das heftige Kritik an den USA übt, schließt sich Russland an und warnt Taiwan davor, Schritte in dieselbe Richtung zu unternehmen.

Kompromisse in
Bosnien möglich

Während das Regierungssystem im Kosovo halbwegs zufrieden stellend funktioniert, zeigt Belgrad zunehmend Desinteresse an den Entwicklungen in Prishtina und konzentriert sich auf seine eigene Entwicklung. Viele der Serben in Bosnien sind von dieser Linie enttäuscht; zwangsweise werden nun aber Kompromisse in Sarajewo möglich. Zwar wird vorerst keine neue Verfassung verabschiedet, immer öfter aber kommt es zu Reformen, die den föderalen Staat funktionsfähiger machen. Wie auch in anderen Staaten der Region werden gute Fortschritte im Aufbau von unabhängigen Justizsystemen und in der Korruptionsbekämpfung erzielt. Der EU-Sondergesandte in Bosnien, der sich mehr und mehr zurückzieht, berät die Regierung nur noch im Hintergrund. Die Konsolidierung des Staates zeigt positive Wirkung auf die Wirtschaft.

Auch die anderen Staaten der Region können eigene Erfolge verbuchen. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass der regionale Markt zunehmend zusammenwächst und viele ausländische Unternehmen in die Region aktiv sind. Auch sind die nachbarschaftlichen Beziehungen intakt, und alle Staaten achten auf eine bessere Integration ihrer Minderheiten.

Zunehmender Einfluss
Russlands in der Region

Der Wirtschaftsboom in Montenegro ist schon lange nicht mehr nur dem Tourismussektor zu verdanken. Auch die mazedonische Investitionsoffensive mit minimalen Gewerbesteuern hat Wirkung gezeigt und vor allem viele russische Investoren angelockt, die nicht nur hier, sondern auch in Serbien und Bosnien an Einfluss gewonnen haben. Im Gegenteil zu Serbien, dessen Regierung längst erklärt hat, dass die EU-Integration nur eines unter vielen Zielen sei und es viele andere Möglichkeiten der Anbindung gibt, fühlt man sich in Tirana und Prishtina vor allem der EU verpflichtet und hofft auf einen schnellen Beitritt.

Nur „abgespeckte“ Version
eines Reformvertrags
in der EU

Das Thema Erweiterung ist in der Union allerdings brisant. Denn nach der Einigung auf den Vertrag von Lissabon traten in der Ratifikationsphase erneut Probleme auf. Da auch die Zustimmung unter den EU-Bürgern zur Union sinkt und einige Regierungen mit der Abhaltung von Referenden über den Reformvertrag drohen, kommt es zu erneuten Verhandlungen, die zu einem „abgespeckten“ Kompromiss führen. Auch zu einer tatsächlich gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommt es nicht.

Aufgrund der eingeschränkten Handlungsfähigkeit befindet sich die EU im Stillstand. Reformprojekte haben wenig Chance auf Realisierung, die Union wird innerhalb und außerhalb Europas zunehmend als reine Wirtschaftsgemeinschaft verstanden. Da sich die Debatten zumeist mit den Möglichkeiten einer Reform der Union befassen, findet das Thema Erweiterung kaum Beachtung. Zusätzlich entwickelt sich ein Bewusstsein unter den Regierungen und der Bevölkerung, dass das fragile Zusammenhalten der Union nicht durch erneute Erweiterungen gefährdet werden sollte. Die noch frische Erinnerung an hohe Arbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten wird von einigen Politikern genutzt, um nicht nur auf die Zusatzbe-

lastungen bei neuen Beitritten hinzuweisen, sondern auch um vor einer Überlastung der Arbeitsmärkte durch Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten zu warnen. Auch unter den Regierungen hat sich eine Erweiterungsmüdigkeit eingestellt.

Da die Reformprozesse in der Türkei als auch dessen Beitrittsverhandlungen mit der EU positiv verlaufen, weist die Kommission verstärkt darauf hin, dass es keine Grundlage dafür gibt, den restlichen Westbalkanstaaten vor der Türkei eine EU-Mitgliedschaft anzubieten. Die Debatte verschiebt sich: Anstatt über die Beitritte nachzudenken wird verstärkt über Modelle einer engen Assoziierung mit diesen Staaten sowie weiteren Staaten in der EU-Nachbarschaft – Ukraine, Georgien, Armenien und Aserbaidschan – diskutiert.

Modell einer engen EU-Assoziierung statt Beitritt für Westbalkan

Zwar schreiten einige Länder der Region langsam Richtung EU-Beitritt, der Prozess bleibt aber vor allem ein technischer, in dem viele der potenziellen EU-Bürger mit der Union und ihren Verfahren wenig anfangen können. Da sich die Innen- und Justizminister nicht auf neue Visums-Regelungen einigen konnten bleibt Europa für viele Südosteuropäer fremd. Große Teile der Bevölkerung fühlen sich zunehmend von der Union gedemütigt. Enttäuscht über die strikte Haltung der Union sinkt auch die Begeisterung über ein gemeinsames Europa. Eine Vollmitgliedschaft aller westlichen Balkanstaaten in der Union können sich nur noch wenige ernsthaft vorstellen.

Europa bleibt für Südosteuropäer fremd

Szenario 4: Balkan neuer alter Krisenherd

Der westliche Balkan kommt nicht zur Ruhe. Nach gescheiterten Verhandlungen zwischen den Vertretern der Serben und den Kosovo-Albanern drängen Letztere im Jahr 2008 auf die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo. Trotz aller Warnungen von EU-Vertretern, dieser nicht zuzustimmen, stimmt die US-Administration den Plänen der Kosovo-Albaner zu. Der Ausrufung der Eigenstaatlichkeit und Anerkennung durch die USA steht die Union ohnmächtig gegenüber; es herrscht weiter Uneinigkeit darüber, welche Position man zu den Ereignissen einnehmen soll. Die Anspannung im Kosovo und der Region nimmt zu. Die Regierung in Belgrad sendet an alle noch im Kosovo verstreut lebenden Serben die Warnung, dass für ihre Sicherheit niemand garantieren könne. So kommt es erneut zu Flüchtlingsströmen. Auch die Albaner in Südserbien fühlen sich bedroht. Gleichzeitig verbarrikadieren sich serbische Freiwillige im Nordteil des Kosovo und erklären diesen zu einem Bestandteil Serbiens.

Erneute Flüchtlingsströme in Europa

Die internationale Gemeinschaft, der die serbische Regierung vorwirft, die Teilung vorangetrieben zu haben, muss den Ereignissen tatenlos zusehen. Die Vereinten Nationen, die notgedrungen im Kosovo verbleiben, sind praktisch ohne Einfluss. Die gescheiterte Kosovo-Mission bringen die Vereinten Nationen über die nächsten Jahre in Misskredit; Friedensmissionen werden ihr nicht mehr anvertraut. Es ist absehbar, dass die Kosovofrage über Jahrzehnte ein „Eingefrorener Konflikt“ in Europa bleiben wird. Obwohl sich die EU-Regierungschefs vorerst auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen konnten, erkennen – dem Beispiel der US-Regierung folgend – mehr und mehr EU-Mitgliedstaaten das Kosovo an. Die EU steht vor dem Scherbenhaufen ihrer Balkanpolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Während der Balkan wieder zum Spielball der großen Mächte geworden ist, wird die EU marginalisiert.

Kosovo bleibt „eingefrorener“ Konflikt in Europa

Zunehmende Diskussionen
um Spaltung Bosniens

In Bosnien sinken die Chancen, den Staat zu erhalten. Die serbische Regierung, in der die Radikale Partei den Ministerpräsidenten stellt, setzt zunehmend nationalistische Rhetorik ein und spricht immer offener über die Möglichkeit einer Angliederung der serbischen Entität an Belgrad, was in Banja Luka auf Begeisterung trifft. Die Völkergruppen in Bosnien standen sich seit dem Krieg nicht mehr so feindlich gegenüber. Der Hohe Repräsentant interveniert zunehmend und setzt eine Vielzahl von bosnischen Politikern ab. Trotz seiner Appelle ist es ausländischen Unternehmen zu riskant, im Land zu investieren. Die Vermittlungsversuche der EU scheitern auch hier; als Reaktion wird die Anzahl der Friedenstruppen in Bosnien wieder aufgestockt.

Serbien ohne Interesse an
euro-atlantischer Integration

Die serbische Regierung erklärt, dass das Land kein Interesse an einer EU-Integration habe und bricht die diplomatischen Beziehungen zu Kroatien ab, das die souveräne Republik Kosovo anerkannt hat. In Mazedonien, das sich in dieser Angelegenheit zu keiner Entscheidung durchringen kann, kommt es zu einer Regierungskrise. Und nicht nur hier, auch in Montenegro rumort es unter den enttäuschten Albanern. Hier kommt es auch zunehmend zu einer Spaltung der Gesellschaft; pro-serbische Teile der Bevölkerung fordern bald die stärkere Anbindung an Belgrad. Durch die längst kursierenden Gerüchte über den Zusammenschluss des Kosovo mit Albanien wächst in Mazedonien und Montenegro die Besorgnis über die Stabilität der eigenen Grenzen.

CEFTA erweist sich
als Papiertiger

Dramatischer als die politischen Krisen aber sind die sozioökonomischen Bedingungen in der Region. Das Zentraleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA), das im Dezember 2006 unterzeichnet wurde, hat sich längst als Papiertiger erwiesen. In den meisten Ländern stagnieren nicht nur die Wirtschaft und der Handel, sondern es nehmen auch die Gewalttätigkeiten unter frustrierten Teilen der Bevölkerung zu. Oftmals entlädt sich die Gewalt an Angehörigen von Minderheitengruppen. Die Region verfällt in Isolation vom Rest Europas. Die Schlangen vor den Konsulaten werden immer länger; in Westeuropa wird der Andrang von neuen Kriegsflüchtlingen befürchtet.

Erweiterungsmüdigkeit
wächst in ratloser EU

In der EU ist man ratlos, wie man mit den Ländern der Region umgehen sollte, mit denen man mit Ausnahme Serbiens den Beitrittsprozess formal weiterführt. Da sich die Union seit dem Scheitern des Reformvertrages wenig weiterentwickelt hat und von vielen längst als eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft wahrgenommen wird, hat sich auch unter den Regierungen eine Erweiterungsmüdigkeit eingestellt. Sich in dieser Situation die fragilen Staaten des westlichen Balkans ins Boot zu holen, hält niemand für vertretbar. Da absehbar ist, dass erneute EU-Beitritte durch Referenden in einigen EU-Mitgliedstaaten verhindert würden, einigen sich die Regierungschefs darauf, den Ländern des westlichen Balkans vorerst nur eine privilegierte Partnerschaft anzubieten.

Tabelle 1: Schlüsselmerkmale der Szenarien

Szenario / Faktor	Szenario „Balkan in Bewegung“	Szenario „Beitrittsprozess ohne Begeisterung“	Szenario „Die geschlossene Union“	Szenario „Balkan neuer alter Krisenherd“
Staatlichkeit und Stabilität der Institutionen in der Region	<ul style="list-style-type: none"> - Einigung im UN-Sicherheitsrat in der Kosovofrage. - USA und Russland mit zurückhaltender Rolle im westlichen Balkan. - Stärkere Zusammenarbeit Serbiens mit der EU. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kosovofrage bleibt ein Streitthema. - Einigung der EU-Staaten auf schnellen EU-Beitritt der westlichen Balkanstaaten. - Aufschwung Serbiens in der Region. - Eingeschränkt funktionierende Regierungssysteme mit aufgeblähten Staatsapparaten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Einigung im UN-Sicherheitsrat und unilaterale Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. - EU-Mitgliedstaaten wollen Kosovo nach Übergangsphase anerkennen. - Abwendung Serbiens von der EU. - Halbwegs funktionierende Regierungssysteme. 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Einigung im UN-Sicherheitsrat und unilaterale Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. - Uneinigkeit der EU gegenüber dem Kosovo. - Kosovo bleibt ein „eingefrorener Konflikt“ in Europa. - Bosnien und Mazedonien in steter Gefahr, auseinander zu brechen.
Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in der Region und Anpassungsfähigkeit an die EU	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftlicher Aufschwung und zunehmende ausländische Direktinvestitionen in der Region. - Klare Fortschritte im Aufbau unabhängiger Justizsysteme und in der Korruptionsbekämpfung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftsaufschwung nur in einzelnen Teilen der Region. Kaum Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, große Anteile der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze. - Bedingungen des SAP werden weites gehend erfüllt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftsaufschwung in großen Teilen der Region, ausländische Unternehmen investieren zunehmend in der Region. - Erfolgreiche Umsetzung von EU-Bedingungen in der Region, SAP bleibt aber ein technischer Prozess. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaft und Handel stagnieren, ausländischen Unternehmen ist es zu riskant, in der Region zu investieren. - Mit Ausnahmen Serbiens wird der SAP mit allen Ländern des westlichen Balkans fortgesetzt.
Demokratische Kultur und Kooperation in der Region	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkere Integration von Minderheiten. - Nachbarschaftliche Beziehungen verbessern sich stetig. - CEFTA als Erfolg. 	<ul style="list-style-type: none"> - Minderheitenrechte sind zwar gesetzlich festgeschrieben, werden in der Praxis aber selten angewandt. - Nachbarschaftliche Beziehungen werden vor allem aufgrund der Hoffnung auf EU-Mitgliedschaft gepflegt. - CEFTA verliert an Dynamik. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserte Integration von Minderheiten. - Nachbarschaftliche Beziehungen verbessern sich stetig. - Regionaler Markt wächst zusammen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Spannungen innerhalb der Gesellschaften und Gewalt an Angehörigen von Minderheitengruppen. - Serbien facht die Diskussionen um eine Spaltung Bosniens an und bricht Beziehungen mit Nachbarstaaten ab. - Scheitern der CEFTA.
Fähigkeit und Interesse der EU an Erweiterungen und Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> - Handlungsfähige EU nach der Verabschiedung des Reformvertrages. - Positive Einstellung in der EU gegenüber dem Beitritt der westlichen Balkanstaaten. - EU-Mitgliedstaaten lockern ihre Visa-Regime gegenüber den Westbalkanstaaten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Handlungsfähige EU nach der Verabschiedung des Reformvertrages. - Befürwortung in der EU zum Beitritt der westlichen Balkanstaaten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nur „abgespeckte Version“ des Reformvertrages und Stillstand in der EU. - Keine Zustimmung in der EU zu neuen Erweiterungen. - Die Justiz- und Innenminister können sich nicht auf vereinfachte Visums-Regelungen einigen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Scheitern des Reformvertrages. - Erweiterungsmüdigkeit auch bei den Regierungen, Ablehnung von erneuten Erweiterungen. - Angebot einer Privilegierten Partnerschaft an die westlichen Balkanstaaten.

Methodik und Arbeitsprozess

Die Erarbeitung der Szenarien besteht aus einem vierstufigen Arbeitsprozess:

- 1) Die Bestimmung von Einflussfaktoren
- 2) Erstellung von Teilszenarien für die vier Einflussfaktoren
- 3) Verknüpfung von Teilszenarien und Identifizierung von logischen Kombinationen
- 4) Erstellung von Szenarien

1) In einem ersten Schritt wurden regionale und nicht-regionale (externe) Einflussfaktoren bestimmt. Als regionale Einflussfaktoren wurden Staatlichkeit, sozio-ökonomische Entwicklungen und Anpassungsfähigkeit an die EU und demokratische Kultur und Kooperation in der Region bestimmt. Zum Faktor Staatlichkeit zählen Aspekte wie der Ausgang der Kosovo-Statusfrage, die zukünftige Rolle Serbiens in der Region und die Stabilität der Regierungsinstitutionen. Als Kriterien für die sozioökonomischen Entwicklungen und Anpassungsfähigkeit an die EU wurden die Aspekte funktionsfähige Regierungssysteme, Transformation der Wirtschaft und Fortschritte im Beitrittsprozess laut den EU-Fortschrittsberichten identifiziert. Zu den Aspekten des Faktors demokratische Kultur und Kooperation in der Region wurden die Integration von Minderheiten, Fortschritte im Versöhnungsprozess und regionale Kooperation bestimmt. Als externer Faktor wurden die Fähigkeit und das Interesse der EU an Erweiterungen und Kooperation mit den westlichen Balkanstaaten identifiziert. Dazu zählen die Reform der EU-Institutionen (die Zukunft des Reformvertrages), das generelle Interesse an erneuten Erweiterungen sowie die Bereitschaft, an die Beitrittskandidaten Zugeständnisse zu machen.

Die in den Faktoren genannten Aspekte sind nur beispielhaft. So bezieht sich der Faktor Staatlichkeit nicht nur auf die Stabilität der Institutionen in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien oder Bosnien-Herzegowinas, sondern auf die Institutionen in *allen* Staaten dieser Region. Auch ist die Auswahl und Definition der Faktoren vollkommen frei gewählt und dient nur dem Zweck, aufzuzeigen, wie verschiedene Entwicklungsaspekte miteinander zusammenhängen können.

2) Da sich jeder der genannten Faktoren aus verschiedenen Aspekten zusammensetzt, kann er sich in viele verschiedene Richtungen entwickeln. Zur besseren Übersichtlichkeit wurden in einem ersten Schritt für jeden der drei regionalen Faktoren sowie für den externen Faktor drei verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten (Teilszenarien) aufgezeigt.

3) Im nächsten Schritt wurden die Teilszenarien miteinander verknüpft. Hieraus ergeben sich 81 verschiedene Kombinationsmöglichkeiten, die allerdings nicht alle miteinander vereinbar sind bzw. dessen Kombination unlogisch ist. Deshalb wurden die logisch nicht stringenten Konstellationen herausgefiltert und nur die wahrscheinlichen Kombinationen für die Erstellung der Gesamtszenarien verwendet.

4) Aus der Vielzahl der prinzipiell möglichen Kombinationen wurden vier fiktive (End)Szenarien erstellt, die in diesem Papier skizziert wurden. Da letztlich viele verschiedene Kombinationsmöglichkeiten möglich sind, erhebt das Papier keinen Anspruch auf Vollständigkeit: Die hier beschriebenen Szenarien sind nur exemplarisch.

Tabelle 2: Einflussfaktoren mit jeweils drei Entwicklungsszenarien

Faktor	Teilszenarien I	Teilszenarien II	Teilszenarien III
Staatlichkeit und Stabilität der Institutionen in der Region	<p>S1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lösung im UN-Sicherheitsrat in der Kosovofrage. - Kooperation Serbiens. - Stabile Institutionen. 	<p>S2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kosovo bleibt Streitthema. - Sonderrolle Serbiens. - Fragile Institutionen. 	<p>S3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keine einvernehmliche Lösung im UN-Sicherheitsrat. - Abwendung Serbiens von der EU und Krisen in den Nachbarstaaten. - Instabile Institutionen.
Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in der Region und Anpassungsfähigkeit an die EU	<p>W1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionsfähige Regierungssysteme. - Erfolgreiche Transformation und Aufschwung der Wirtschaft. - Klare Fortschritte im SAP. 	<p>W2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eingeschränkt funktionierende Regierungssysteme. - Stagnierende Wirtschaft. - Langsame Fortschritte im SAP. 	<p>W3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionsunfähige Regierungssysteme. - Schlechte sozioökonomische Bedingungen in der Region. - Aussetzung des SAP mit Ländern der Region.
Demokratische Kultur und Kooperation in der Region	<p>D1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionierende Integration von Minderheiten. - Erfolgreicher Versöhnungsprozess. - CEFTA erfolgreich. 	<p>D2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anwendung von Minderheitenrechten problematisch. - Nachbarschaftliche Beziehungen teilweise problematisch. - Stagnation in der CEFTA. 	<p>D3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spannungen in den Gesellschaften nehmen zu. - Spannungen zwischen den Staaten nehmen zu. - CEFTA scheitert.
Fähigkeit und Interesse der EU an Erweiterungen und Kooperation	<p>F1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erfolgreiche Umsetzung des Reformvertrags. - Zustimmung zu neuen Erweiterungen. - Größere Zugeständnissen an die Beitrittskandidaten. 	<p>F2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abgespeckte Version eines Reformvertrages umgesetzt. - Wenig Interesse an neuen Erweiterungen. - Wenig Interesse an Zugeständnissen an Beitrittskandidaten. 	<p>F3</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU in der Krise. - Keine Chance einer Erweiterung. - Kein Interesse an Zugeständnissen an Beitrittskandidaten.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de
