



# Die Zukunft der EU-Erweiterung: ein Blick vom und auf den Westbalkan

## Warum es zum europäischen Erweiterungsprojekt am Westbalkan keine Alternative gibt

Von Vedran Dzihic  
Wien, 05. Dezember 2012  
ISSN 2305-2635

### Handlungsempfehlungen

1. Passive Politik des „business as usual“ am Westbalkan kann nur wie ein Bumerang mitten ins Gesicht der EU zurückfliegen. Offensive und gestalterische Politik, Optimismus und Glaube an den Erfolg des Projekts sind notwendig.
2. Eine Visa-Liberalisierung für den Kosovo und die Türkei anstelle der Visa-Wiedereinführungsdebatte ist notwendig, um den Glauben an das europäische Projekt aufrechtzuerhalten und positive Signale zu setzen.
3. Die Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung des Westbalkans muss zum Mittelpunkt aktiver Erweiterungspolitik werden. Die EU soll die für die Erweiterung zur Verfügung stehenden Mittel gezielt für die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Konkurrenzfähigkeit der Region einsetzen.

### Zusammenfassung

Derzeit sind wir Zeugen einer unübersehbaren Krise des europäischen Projekts und der EU am Westbalkan. Das »sanfte Monster« Brüssel (Hans Magnus Enzensberger) generiert nicht mehr die Kraft, die notwendig ist, um die Menschen am Balkan vom europäischen Projekt zu überzeugen. Euphorie ist einem Europa-Realismus gewichen. Jene Staaten und Menschen, die sich angesichts der EU-Lethargie und chronischer Erweiterungsmüdigkeit immer mehr vom europäischen Projekt ausgeschlossen fühlen, sind in einer schwierigen Lage: Sie stehen vor einer abgenutzten Vision eines Europa, von dem sie lange ferngehalten wurden und um dessen Wohlwollen sie weiterhin (und in der Zukunft wohl viel mehr als bisherige Erweiterungsländer) kämpfen werden müssen. Ohne die Hebel-

wirkung der EU wird es keine Stabilität des Westbalkans geben, und damit keine Stabilität Europas. Eine Abkehr vom Projekt der EU-Erweiterung und Hinwendung zum nationalstaatlichen dominierten Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten mag manchen politisch opportun erscheinen. Eine solche reaktive und passive Politik würde aber zwangsläufig neue Krisen provozieren und letztlich Europa einen historischen Schaden zufügen. Nur die Erweiterung Europas und seiner politischen Handlungsfähigkeiten über nationale Grenzen hinaus (Jürgen Habermas) kann jene Kräfte entfalten, die das Potential haben, europäische und globale Demokratie zu revitalisieren. Der Beitrag zeigt mögliche Wege zur Dynamisierung und Revitalisierung des Erweiterungsprojekts am Westbalkan.



## Die Zukunft der EU-Erweiterung: ein Blick vom und auf den Westbalkan<sup>1</sup>

Europa galt lange als Mustermodell der Prosperität, der Sicherheit, des Friedens und umfassender Freiheiten. Die immer tiefere Integration der EU verkörperte die Verwirklichung der Vision von einem europäischen Kontinent des Friedens. In den letzten Jahren beherrscht jedoch ein Wort alle Debatten über Europa – die Krise. Inmitten der Euro-Krise deutet vieles darauf hin, dass die Phase der immer tieferen und breiteren europäischen Integration wenn nicht abgelöst dann aber zumindest von desintegrativen Tendenzen begleitet wird. Die Krise der EU wird ohne jeglichen Zweifel auch die Zukunft eines der erfolgreichsten Modelle der EU zur Stabilisierung und Demokratisierung von Gesellschaften, nämlich der EU-Erweiterung, prägen.

### Wohin treibt das EU-Erweiterungsschiff?

Unlängst wurde in einer serbischen Zeitung eine Karikatur veröffentlicht, die den derzeitigen Stand der EU-Erweiterung und die Stimmung rund um diesen Prozess gut widerspiegelt. Eine Gruppe von Menschen aus dem Balkan sitzt in einem kleinen sinkenden Boot mitten auf dem Ozean. Auf dem Horizont taucht ein großes Dampfschiff auf, auf dem die Fahne der Europäischen Union weht. Nach genauerem Hinsehen bemerken die Insassen des kleinen Boots den Namen des Dampfers – Titanic.

Damit ist auch die zentrale Gefahr im derzeitigen Prozess der EU-Erweiterung auf den Punkt gebracht: Das europäische Boot treibt derzeit in wilden Gewässern. Gesunken ist es aber keinesfalls, Wege aus den wilden Gewässern gibt es viele, nur müssen auf dem Dock wichtige Entscheidungen getroffen werden. Die Insassen des Schiffs haben wahrlich andere Probleme, als sich vorrangig um die Erweiterung zu kümmern. Statt positiven Nachrichten von der Krisenfront erreichen uns Prognosen der OECD, die Wach-

tumsprognosen nach unten korrigieren und vor einer Zuspitzung der Eurokrise<sup>2</sup> warnen. „Was wir gerade erleben, ist keine gewöhnliche Krise. Es ist ein Übergang in eine andere historische Phase, eine Krise, die die Grundlagen unserer westlichen Gesellschaften berührt“, ermahnt uns der niederländische Historiker Geert Mak in seinem jüngsten Buch<sup>3</sup>. Angesichts der Krise zeigen die Bevölkerungen der EU-Staaten und ihre politischen Repräsentanten keine Lust an weiteren Erweiterungsrunden. In Österreich haben wir laut der von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik in Auftrag gegebenen Meinungsumfrage beispielweise seit Jahren eine relativ deutliche Ablehnung der weiteren Erweiterungsrunden<sup>4</sup>. In den meisten Staaten der EU, und hier vor allem in politisch gewichtigen Staaten wie Deutschland oder Frankreich, sind die Ergebnisse ähnlich<sup>5</sup>.

1) Eine erweiterte Fassung dieses Policy Brief liegt am Österreichischen Institut für internationale Politik (OIIP) vor. ([www.oiip.ac.at](http://www.oiip.ac.at))

2) Der Standard, OECE: Existenz der Eurozone weiter in Gefahr, 28.11.2012, S. 1

3) Geert Mak: Was, wenn Europa scheitert, München 2012, S. 11

4) Durchschnittlich sprechen sich zwischen 55% (im Falle Mazedoniens und Montenegros) und 68% (im Falle Albaniens) der österreichischen Bevölkerung gegen den Beitritt der entsprechenden Staaten zur EU. Die Ablehnungsrate für andere Länder von Serbien, über Bosnien und den Kosovo bis hin zur Türkei liegt bei etwa 60%. Siehe: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik: ÖGfE-Umfrage: Derzeit keine Mehrheit in Österreich für künftige EU-Erweiterungen, Wien, 09.10.2012, abrufbar unter [http://www.oegfe.at/cms/index.php?id=63&tx\\_ttnews\[backPid\]=113&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=524&cHash=fd607311f6](http://www.oegfe.at/cms/index.php?id=63&tx_ttnews[backPid]=113&tx_ttnews[tt_news]=524&cHash=fd607311f6)

5) Siehe Eurobarometer 77, Mai 2012, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_en.htm)



Als zusätzliches Erschwernis für die Länder des Westbalkans erweist sich die negative Erfahrung der EU mit dem im Jahr 2007 abgeschlossenen Beitrittsprozess Rumäniens und Bulgariens. In beiden Ländern wurden nach dem erfolgten – und nach heutiger Ansicht zahlreicher Länder der EU – verfrühten Beitritt viele institutionelle Mängel offenkundig. Die zahlreichen Schwächen der beiden nun EU-Staaten offenbaren eine zentrale Schwäche der EU-Erweiterungspolitik: Nach dem erfolgten Beitritt wird es zunehmend schwieriger, einen direkten Einfluss auf jene Politikbereiche zu nehmen, die nicht bereits im Zuge der EU-Verhandlungen reformiert wurden. Und die EU-Mitgliedschaft ist keine Garantie für einen demokratischen Weg eines Landes. Aus diesem Grund werden die Länder des Westbalkans noch kritischer und systematischer beobachtet. Das bulgarische und rumänische Beispiel haben die EU darin bestärkt, keine Abkürzungen auf dem Weg Richtung Mitgliedschaft zu akzeptieren.

### Westbalkan in der Krise

Vorsichtiges Agieren, Zögerlichkeit und Innenwendigkeit in der Erweiterungspolitik scheinen erste Reaktion auf die Krise zu sein. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wird dies gravierende Folgen für die Erweiterungskandidaten am Westbalkan haben. Während die EU in Zeiten der Krise immer mehr als „Role-Model“ für Demokratisierung und Prosperität abhandeln zu kommen scheint, stecken die Staaten des Westbalkans selbst in einer tiefen strukturellen Krise.

Die globale und europäische Wirtschaftskrise hat die Westbalkanstaaten stark getroffen. Wirtschaftswachstumsraten sind eingebrochen, Arbeitslosen- und Armutszahlen angestiegen. Die Wirtschaftskrise hat all die Schwächen der Institutionen und die brüchige Stabilität der Gesellschaften offenbart. Illusionen sind verfliegen, nichts ist, wie es vorher schien.

Durch die Krise haben in einigen Staaten ungelöste politische und territoriale Fragen an zusätzlicher Brisanz gewonnen. So ist die Lage in Bosnien-Herzegowina heute verfahren als kaum zuvor in den 17 Jahren seit dem Ende des Krieges. In Serbien gab es im Jahr 2012 einen Machtwechsel. Die neuen serbischen Machthaber haben trotz der dem Pragmatismus geschuldeten rhetorischen EU-Befürwortung bereits einige Male der EU ausrichten lassen, dass sie sich nicht alles in Serbien erlauben kann und Kosovo vielleicht doch wichtiger als die EU-Integration sei. Der Dialog zwischen Prishtina und Belgrad kommt nicht so richtig vom Fleck, für den Konflikt im Norden zeichnet sich keine Lösung ab. Mazedonien befindet sich – trotz des formalen Status als Kandidatenland – wegen des Namensstreites mit Griechenland seit Jahren auf der EU-Integrationswartebank. Dies bedroht das labile ethnische Gleichgewicht in Mazedonien.

Kroatien wird – wenn alles problemlos abläuft – im Juli 2013 als 28. Mitgliedsland der EU beitreten. All die anderen Staaten des Westbalkans müssen sich auf ein langes Warten auf der EU-Erweiterungsbank einstellen. Dies hat Konsequenzen. So ist bereits jetzt in allen Staaten der Region die generelle Zustimmung zur EU innerhalb der Bevölkerung gesunken<sup>6</sup>. Dies hängt sicherlich mit der langen Dauer des EU-Integrationsprozesses zusammen und mit der Tatsache, dass sich sichtbare und für die Bevölkerung spürbare Verbesserungen im Alltag nicht einstellen. Hinzu kommt noch die am Westbalkan verbreitete Perzeption der EU eines kriselnden Gebildes, das – so die oft erzählten Witze am Balkan – zerfallen wird, bevor die Balkan-Staaten

6) In Kroatien haben 57% kein großes Vertrauen in EU. Das EU Image ist für 37% der kroatischen Bevölkerung positiv, für 35% negativ und für 27% neutral siehe Eurobarometer 77, Kroatien, Mai-Befragung 2012 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_fact\\_hr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_hr_en.pdf). In Serbien vertrauen nur 37% der Bevölkerung der EU, 53% haben aber kein Vertrauen in die EU. (Eurobarometer 77, Serbien, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_fact\\_rs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_rs_en.pdf))



der EU beitreten. Der Glaube der Bevölkerung daran, dass eine kriselnde EU selbst Stabilität exportieren kann, ist zumindest erschüttert worden. Die großen Hoffnungen in die EU sind einem EU-Realismus gewichen<sup>7</sup>.

Zugespitzt formuliert könnte man sagen, dass wir derzeit im Westbalkan Zeugen einer unübersehbaren Krise des europäischen Projekts und der EU sind. Das »sanfte Monster« Brüssel (Hans Magnus Enzensberger)<sup>8</sup> generiert nicht (mehr) die Kraft, die notwendig ist, um die Bevölkerung vom europäischen Projekt zu überzeugen. Das bloße Versprechen des Beitritts in ferner Zukunft, gepaart mit langwieriger technokratisch-bürokratischer Umsetzung der Normen und Kriterien der EU, ist nicht (mehr) in der Lage, Begeisterung für das europäische Projekt zu entfachen. Jene Staaten und Menschen, die sich angesichts der EU-Lethargie und chronischer Erweiterungsmüdigkeit immer mehr vom europäischen Projekt ausgeschlossen fühlen, stehen vor einer scheinbar abgenutzten Vision eines Europa, von dem sie lange ferngehalten wurden und um dessen Wohlwollen sie weiterhin – und zunehmend härter – kämpfen müssen.

### **Wege zur Dynamisierung und Revitalisierung des Erweiterungsprojekts am Westbalkan**

*Ohne stabile EU keine Stabilität am Balkan*

So schwierig aus der derzeitigen Perspektive die Zukunft des Erweiterungsprojektes am Westbalkan auch aussehen mag, ist es an der Zeit, auf beiden Seiten mit dem Jammern über die Krise

und die Aussichtslosigkeit des Erweiterungsprozesses aufzuhören. Ohne die Hebelwirkung der EU wird es keine Stabilität des Westbalkans geben, und damit keine Stabilität Europas. Es liegt an den Entscheidungsträgern, jene Unterstützung für die EU-Integration, die in der Region weiterhin vorhanden ist, stärker gestalterisch zu nutzen. Passive Politik des „business as usual“ am Westbalkan kann nur wie ein Bumerang mitten ins Gesicht der EU zurückfliegen. Offensive und proaktive Politik ist notwendig, zuweilen auch Optimismus und Glaube an den Erfolg des Projekts. Eine Vertiefung der Debatten über das Ende der Erweiterung würde in der Region die Suche nach alternativen Entwicklungsmodellen verstärken, ja sogar den durchaus vorhandenen Tendenzen zur Herausbildung von Grauzonenregimen zwischen demokratischer und autoritärer Herrschaft Vorschub leisten.

*Spürsinn für langfristige Relevanzen stärken*

Seien wir realistisch, verlangen wir das Unmögliche, muss gerade heute die Devise der EU sein. Europa kriselt, das Erweiterungsprojekt auch. Ausgerechnet jetzt könnte aber dieses Projekt dazu dienen, Europa zu beleben und die Handlungsfähigkeit der EU zu beweisen. Statt der bürokratischen und ängstlichen Verwaltung der Krise muss der Spürsinn für langfristige Relevanzen (Habermas) geschärft werden. Man muss die Forderung nach einer mutigeren Erweiterungspolitik erheben, wie unlängst vom ehemaligen EU-Kommissar Verheugen getan. Zu einer mutigeren EU-Erweiterungspolitik gehört die Vision eines vereinten Europas dazu, die von einer proaktiven Politik begleitet wird. Mögliche Bausteine einer solchen revitalisierten proaktiven EU-Erweiterungspolitik wären folgende:

*Visa-Liberalisierung für den Kosovo  
und die Türkei anstelle der Visa-  
Wiedereinführungsdebatte*

Die Visa-Liberalisierung hat sich bis jetzt als der effektivste Mechanismus einer nachhaltigen

7) vgl. Dimitar Bachev: The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis, European Council of Foreign Relations, Policy Brief, ECFR 60, August 2012, S. 1

8) Hans Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin, 2011.



und tiefen Europäisierung des Raumes erwiesen. Dies gilt vor allem für die Jugend, die Schicht, die in all den Staaten am stärksten von der Stagnation betroffen ist, in der Zukunft aber jener zentrale Träger des europäischen Gedanken sein soll. Die zuletzt intensiv geführten Debatten über die Visa-Wiedereinführung für bestimmte Staaten des Balkans sind höchst kontraproduktiv<sup>9</sup>. Sie bestrafen nicht verantwortungslose Politiker, sondern einfache Menschen. Ganz im Gegenteil, der mit dem Kosovo begonnene Visa-Dialog soll mit vereinten Kräften auf beiden Seiten fortgeführt und zum erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Kosovo darf nicht länger das Ghetto Europas sein. Dasselbe gilt übrigens auch für die Türkei, wo die Aufhebung der Visa-Pflicht nur konsequent wäre.

#### *Aktive Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung*

Ein zentraler Baustein einer aktiven Erweiterungspolitik muss eine neue Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung der Region sein. Das Erweiterungsprojekt kann der Motor einer solchen Politik sein. Längst sind die Probleme der EU auch direkte Probleme des Westbalkans, die Euro-Krise ist das beste Beispiel dazu. Für eine neue Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung am Balkan muss zunächst einmal der derzeit vorhandene Fokus der EU von den Sicherheits- und Stabilitätsfragen auf Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung geändert werden. Die EU soll dann die ihr für die Erweiterung zur Verfügung stehenden Mittel (sei es im Rahmen der IPA- oder der Struktur- und Kohäsionsfonds) gezielt für die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Konkurrenzfähigkeit der Region einsetzen. Förderung der Klein- und Mittelunternehmen, Unterstützung für den Bildungssektor

und den europäischen Austausch von Studierenden, Förderungen von regionalen Wirtschaftsiniciativen und vor allem auch Mut, langfristige Investitionen zu tätigen, werden den Arbeitsmarkt stärken und so helfen, den Teufelskreis aus wachsenden Arbeitslosenzahlen und steigenden Frustrationen der Bevölkerung zu durchbrechen. Eine zentrale Rolle könnte dabei der „Regional Cooperation Council“ spielen. Mit dem ehemaligen serbischen Außenminister Goran Svilanovic neu an der Spitze des Rates könnte dieser revitalisiert werden und tatsächlich zu einem zentralen Mechanismus der Unterstützung der regionalen Entwicklung werden<sup>10</sup>.

#### *Den kroatischen EU-Beitritt positiv „instrumentalisieren“*

Ein entscheidender Schritt für die gesamte Region wird der kroatische EU-Beitritt sein. Die EU muss hier gemeinsam mit Kroatien alles daran setzen, dass sich dieser Beitritt positiv auf die Region auswirkt. Dazu müssten Wege gefunden werden, um die vorhandenen Spannungen zwischen Kroatien und Serbien abzubauen. Die EU muss Bosnien-Herzegowina stärker in der Vorbereitung auf den kroatischen Beitritt unterstützen. Die EU-Kommission soll nach dem kroatischen Beitritt eine Strategie zur positiven „Instrumentalisierung“ des kroatischen Beitritts für die Region vorlegen.

#### *Offensive und klare Politik für jene Staaten, die am tiefsten in der Krise stecken*

Zentral für die Re-Dynamisierung der EU-Erweiterung am Balkan wird die Politik der EU gegenüber jenen Staaten sein, die derzeit besonders stark kriseln. In Bosnien-Herzegowina muss der Druck auf politische Eliten erhöht werden – es bedarf hier einer einheitlichen europäischen Stimme, die klare Benchmarks setzt und an diesen festhält. Hier muss auch klar kommuni-

9) siehe <http://www.euractiv.de/druck-version/artikel/berlin-droht-mit-ende-der-visafreiheit-fuer-westbalkan-006825>

10) siehe dazu Bachev 2012





ziert werden, dass eine Teilung von Bosnien-Herzegowina absolut nicht in Frage kommt, und dass es keine separaten Verhandlungen der EU mit einzelnen Entitäten geben wird. Serbien muss zu konkreten Kompromissen in der Kosovo-Frage bewegt werden, eine hoffentlich pragmatische Haltung Belgrads aber mit dem raschen Beginn der Verhandlungen belohnt werden. Die Arbeit an der kosovarischen Durchführbarkeitsstudie ist zentral, konkrete Ergebnisse im Visa-Dialog noch wichtiger. Die kosovarischen Behörden müssen ihre Hausaufgaben erledigen, die EU soll sie aber offensiv unterstützen. In Mazedonien soll der begonnene „High-Level“-Dialog fortgeführt werden und möglichst bald zu direkten Verhandlungen ausgeweitet werden. Im Zuge dessen sind neue Anstrengungen notwendig, um einen Kompromiss in der Namensfrage zu finden.

### **Das europäische Friedensprojekt als reale Utopie**

Das europäische Friedensprojekt darf nicht als Phrase am Müllhaufen der Geschichte landen. Es muss fortgeführt werden, zum Wohl jener Staaten, die derzeit außerhalb der EU sind und zugleich auch zum Wohl Europas, das nur vereint, vertieft und konsolidiert seine historische Mission der Schaffung eines Kontinents des Friedens und der Prosperität erfüllen kann. Eine Abkehr vom Projekt der EU-Erweiterung und Hinwendung zum nationalstaatlich dominierten Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten mag manchen politisch opportun erscheinen, würde aber zwangsläufig neue Krisen provozieren und letztlich Europa einen historischen Schaden zufügen. Nur die Erweiterung Europas und seiner politischen Handlungsfähigkeiten über nationale Grenzen hinaus (Jürgen Habermas) kann jene Kräfte entfalten, die das Potential haben, die europäische und globale Demokratie zu revitalisieren.



Österreichische Gesellschaft  
für Europapolitik

## Über den Autor

**Vedran Dzihic** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oip (Österreichisches Institut für internationale Politik) und Politologe an der Universität Wien.

*Kontakt:* vedran.dzihic@univie.ac.at

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

### Zitation

Dzihic, V. (2012). Die Zukunft der EU-Erweiterung: ein Blick vom und auf den Westbalkan. Warum es zum europäischen Erweiterungsprojekt am Westbalkan keine Alternative gibt. Wien. *ÖGfE Policy Brief, 05'2012*

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt  
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999  
Fax: +43 1 533 4999 – 40  
E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)  
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>