

Dr. Adis Merdžanović

Jahrgang 1986,

ist Mitglied der South East European Studies at Oxford University (SEESOX) und ehemaliger Junior Research Fellow am European Studies Centre des St. Antony's College an der Universität Oxford. Nach seinem Doktorat in Politikwissenschaft war er als Swiss Fellow am Woodrow Wilson Center for International Scholars in Washington, D.C., tätig.

Forschungsschwerpunkte: Demokratisierung geteilter Nachkriegsstaaten, Etablierung liberaler Demokratien in Südosteuropa. Aktuelles Forschungsprojekt (unterstützt vom Schweizerischen Nationalfonds): Herausforderungen des Liberalismus in den Westbalkan-Staaten und Auswirkungen für den EU-Beitritt.

Kontakt E-Mail: a.merdzanovic@gmail.com

Der Text stellt die ausformulierte und deutlich erweiterte Version eines Debattenbeitrags des Autors auf der Konferenz „Krisenregion Westbalkan: Wie kann sich Europa stärker engagieren?“ dar, die vom 14. bis 16. Mai 2018 an der Evangelischen Akademie Loccum stattfand und von der Südosteuropa-Gesellschaft mit veranstaltet wurde (siehe Bericht in diesem Heft). Der Autor dankt den Teilnehmern der Konferenz für die intensiven Diskussionen, die auch in diesen Beitrag eingeflossen sind, der im Juni 2018 fertig gestellt wurde.

A Sustainable European Integration Policy for the Western Balkans? Testing Five Common Assumptions

Summary

The article offers a critical look at some of the most common assumptions underlying the Western Balkans' European integration process. While generally supportive of the goal of EU membership for the states in the region and the EU's renewed commitment to enlargement in 2018, the contribution highlights important shortcomings in our understanding of EU accession.

Firstly, we should not perceive the Western Balkans as a region in crisis but as one with profound structural problems that necessitate a deeper engagement and not a short-term "crisis management". Likewise, the EU itself is currently undergoing a process of transformation that may put its role as an anchor of stability into question. *Secondly*, involving civil society in the accession process is crucial, but civil society actors throughout the region may have policy objectives that put accession into question. *Thirdly*, while parliaments should play a larger role in the process, the prevailing structures prevent their greater involvement and ultimately undermine the goal of democratisation. *Fourthly*, that EU membership is seen positively should not mean that individual reforms in one state cannot be debated and criticised. *Fifthly* and finally, the EU is not a club whose rules have to be followed, but an inherently flexible structure that new member states may change and improve upon. The article concludes by arguing for a citizen-centred approach so as to make EU accession sustainable among society's members.

Eine nachhaltige europäische Integrationspolitik für den Westbalkan?

Fünf gängige Annahmen auf dem Prüfstand

■ Einleitung

Spätestens seit der Veröffentlichung der neuen Erweiterungsstrategie der Europäischen Union (EU) für den westlichen Balkan im Februar 2018¹ beschäftigt sich die europäische Öffentlichkeit wieder intensiver mit Südosteuropa. Auf zahlreichen Tagungen und Konferenzen werden aktuell die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien diskutiert. Vielfach steht dabei die Frage im Vordergrund, unter welchen Bedingungen und vor allem wann ein etwaiger EU-Beitritt dieser Staaten stattfinden könnte. Diese Diskussion hat nicht zuletzt die EU-Kommission dadurch befeuert, dass sie in der Strategie im Rahmen eines „best case“-Szenarios das Jahr 2025 als frühestmöglichen Beitrittszeitpunkt für die aktuellen „Front-Runner“ Montenegro und Serbien ausgab.

Die rege Tätigkeit der EU in dieser Hinsicht in den vergangenen Monaten hat verständlicherweise viele positive Reaktionen seitens der EU-Befürworter in der Region ausgelöst, erging sie doch nach Jahren mehr oder weniger permanenter Stagnation. Zeitgleich hat sie aber auch die internen Herausforderungen in den einzelnen Staaten in den Vordergrund gerückt. So können beispielsweise Menschenrechte in vielen Westbalkan-Staaten immer noch nicht als fest verankert bezeichnet werden,² und auch im Bereich der Rechtsstaatlichkeit weisen die Staaten in vielerlei Hinsicht wesentliche Mängel auf. Zudem haben sich die lokalen Eliten auf allen administrativen Ebenen die Staatsstrukturen in weiten Teilen einverleibt („state capture“) und so zu einer Vermischung von privaten und öffentlichen Interessen beigetragen. Sie üben einen erheblichen Einfluss auf das Mediensystem aus und verhindern so den Aufbau

1 Europäische Kommission, „A Credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU Engagement with the Western Balkans“, Straßburg, 6. Februar 2018, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, zuletzt aufgerufen am 6. Juni 2018. Im Folgenden „Erweiterungsstrategie 2018“.

2 Maja Zivanovic, „Poor Progress for Human Rights in the Balkans, HRW Report“, Balkan Insight, 18. Januar 2018, <http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-countries-still-facing-old-human-rights-issues-01-18-2018>, zuletzt aufgerufen am 20. März 2018.

einer kritischen vierten Gewalt.³ Auch drohen die immer stärker werdenden Exekutivmächte in den Staaten des westlichen Balkans die Errungenschaften, die in den Bereichen Demokratie, *good governance* und Rechtsstaatlichkeit insbesondere in den frühen 2000er Jahren erreicht wurden, zunichte zu machen und treiben so die Errichtung quasi-autoritärer Regime voran.

Die Region befindet sich somit in einer relativ paradoxen Situation, in welcher sie zeitgleich autoritärer und weniger demokratisch wird, aber dennoch auf ihrem Weg zum EU-Beitritt stetig fortschreitet. Ein Ansatz zur Erklärung dieses Trends besteht im Konzept der „*Stabilitocracy*“,⁴ welches der EU vorwirft, bei demokratischen und rechtsstaatlichen Problemen ein Auge zuzudrücken, um regionale Stabilität sicherzustellen und erneute (ethnische) Auseinandersetzungen zu verhindern. Dennoch muss der EU zumindest zugute gehalten werden, dass sie sich der Probleme ihres Handelns bewusst ist, wie auch die neue Erweiterungsstrategie zeigt. Doch die eigentliche Frage ist, was die EU anders machen könnte.

Es erübrigt sich, die Probleme der Region noch einmal detailliert nachzuzeichnen, denn diese sind dem informierten Leser bereits hinlänglich bekannt. Ebenso wie die Lösung – zumindest soweit sie den europäischen Integrationsprozess betrifft – scheinbar auch bekannt ist: mehr EU-Engagement in diesem oder in jenem Bereich. Entsprechend werden derzeit einige Analysen vorgelegt,⁵ die bestimmte Probleme ausmachen, diese detailliert beschreiben, und dann von der EU verlangen, einem bestimmten Bereich im Rahmen des Integrationsprozesses größere Bedeutung zukommen zu lassen. Diese Analysen sind natürlich keineswegs falsch, und es ist wichtig, konkrete Handlungsanweisungen für bestimmte Politikfelder zu formulieren und Aufmerksamkeit hierfür zu generieren. Jedoch zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass viele Analysen – wenn meist auch nur implizit – auf einem scheinbar allgemein akzeptierten Verständnis nicht nur bezüglich der Struktur und des Prozesses, sondern auch in Bezug auf die Ziele der europäischen Integrationspolitik beruhen. So viel Einigkeit über Grundannahmen sollte uns aufhorchen lassen – insbesondere da sie in einem Bereich stattfindet, in dem es keine absoluten Wahrheiten gibt.

Entsprechend geht es in diesem Beitrag darum, die gängigsten Annahmen im Rahmen der europäischen Integrationspolitik auf dem Westbalkan kritisch zu hinterfragen.

3 *Europäische Kommission*, „Erweiterungsstrategie 2018“, 4.

4 *Balkans in Europe Policy Advisory Group*, „The Crisis of Democracy in the Western Balkans: An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion“, März 2017, online abrufbar unter: <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/05/final.pdf>, zuletzt aufgerufen am 6. Juni 2018.

5 Siehe zum Beispiel *Marko Kmezić* (2017), „What the EU Enlargement Strategy should include and why“, *European Western Balkans*, verfügbar online: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/12/08/eu-enlargement-strategy-include/>; oder *Andrey Kovatchev* (2018), „Western Balkans enlargement will catalyse a stronger Europe“, *Euractiv*, verfügbar online: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/western-balkan-enlargement-to-catalyse-a-stronger-europe/>. Beide Quellen zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2018.

Dabei sollen nicht die Grundsätze bisheriger Südosteuropa-Forschung in diesem Bereich in Frage gestellt oder die europäische Perspektive der Westbalkan-Staaten negiert werden. Vielmehr geht es darum, mithilfe einer hegelianischen Dialektik durch eine neue Sichtweise zu einem besseren Verständnis des Integrationsprozesses beizutragen und die Bemühungen in diesem Bereich nachhaltiger zu gestalten.

Konkret werden im Folgenden fünf Annahmen diskutiert, die in der Diskussion um die europäische Integration des Westbalkans immer wieder auftauchen, aber einer kritischen Auseinandersetzung bedürfen. Dabei geht es um das Verständnis der aktuellen Situation in der Region und in der EU (Annahme 1); um die Rolle der Zivilgesellschaft (Annahme 2); um den besseren Einbezug von demokratisch-legitimierten Institutionen in den Beitrittsprozess (Annahme 3); um die Frage, inwieweit alle für einen EU-Beitritt notwendigen Reformen normativ als gut bezeichnet werden können (Annahme 4); und schließlich um die Annahme, dass die EU ein Klub ist und sich die neuen Mitgliedstaaten an die Regeln zu halten haben, wenn sie diesem beitreten möchten (Annahme 5). Der Text schließt mit einigen Überlegungen zu der Frage, welchen Prinzipien sich eine nachhaltige europäische Integrationspolitik verpflichten sollte.

Annahme 1:

Der Westbalkan befindet sich in der Krise und nur die Aufnahme in die EU kann langfristig stabilisierend auf die Region wirken.

Nicht zuletzt aufgrund der zunehmend autoritären und illiberalen Tendenzen, die sich in letzter Zeit in der Region beobachten lassen und die auch oftmals zu sozialen Protesten geführt haben, wird der westliche Balkan zunehmend als Krisenregion wahrgenommen. Entsprechende Bezeichnungen finden sich nicht nur in Kommentaren angesehener politischer Analysten, sondern sind auch gängiger Bestandteil von Titeln akademischer Konferenzen. Doch was bedeutet es eigentlich, den Westbalkan als „Krisenregion“ zu sehen? Und inwiefern ist dies zutreffend?

Eine Krise kann definiert werden als ein kritischer Moment in einer stetig fortschreitenden Entwicklung, der schwerwiegende Probleme verursacht, die umgehend gelöst werden müssen. Eine Krise schreit nach *Ad-hoc*-Lösungen und legt uns eine Priorisierung auf, die insbesondere kurzfristige Effekte fokussiert. Krisen werden in der Regel durch eine Bekämpfung der Symptome gelöst, während für das Ausformulieren einer längerfristigen Strategie keine Zeit bleibt.

Die Probleme des westlichen Balkans sind jedoch nicht als Krisenmomente zu verstehen. Die Vereinnahmung von Staatsstrukturen durch die politischen Eliten, Korruption, Probleme der Staatlichkeit, die Errichtung klientelistischer Systeme und deren Einfluss auf die Politik – all dies sind keine situativen Erscheinungen. Vielmehr sind sie Resultat und Abbild unterschiedlicher Transformationsprozesse, denen die Region seit dem Zerfall Jugoslawiens und im Fall der kommunistischen Staaten unterworfen ist. Sie sind das Resultat von Liberalisierungs-, Demokratisierungs- und Europäisierungsbemühungen, die den simultan ablaufenden Prozessen der Nationalstaatswerdungen teilweise zu-

wider liefern. Dies zeigt sich auch in vermeintlichen Krisenmomenten, in denen aufgrund von systemischen Voraussetzungen autoritäre Tendenzen zum Vorschein kommen.⁶

Die Probleme haben also tiefgehende strukturelle Ursachen, denen nicht mit *Ad-hoc*-Lösungen begegnet werden kann. Die Entwicklungen in der Region als „Krise“ zu bezeichnen, bedeutet nicht nur, den Krisenbegriff auf ein strukturell langfristiges Problem auszudehnen, sondern schürt unter Umständen auch eine gewisse Erwartungshaltung, die niemand schlussendlich erfüllen kann. Natürlich kann man einwenden, dass es durchaus strukturell langfristige Konstellationen gibt, die als Krisen bezeichnet werden können, auch wenn keine unmittelbaren Lösungen bereitliegen. Doch wenn eine Krise zum Normalfall wird, wie erkennen wir dann wirkliche Krisen? Wie unterscheiden wir akute Bedrohungen von solchen, denen wir graduell begegnen sollten?

Hinzu kommt, dass der Begriff „Krisenregion“ eine Dichotomie impliziert, die kaum haltbar ist. Der „Krisenregion“ Westbalkan wird dabei der „Stabilitätsgarant“ Europäische Union gegenübergestellt – sowohl als Motivation als auch als Diagnose. In Zeiten, in denen der Brexit das Selbstverständnis der EU in Frage stellt und EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn oder Polen am Prinzip der Rechtsstaatlichkeit rütteln, während die aktuelle US-Administration die Einheit des Westens durch wirtschaftliche Konkurrenz gefährdet, ist eine solche Diagnose zumindest als etwas sehr optimistisch zu bezeichnen. Sie verkennt nämlich im Grundsatz, dass auch die EU nicht krisenresistent ist und dass aktuell Prozesse im Gang sind, welche die Stabilität des Gebildes langfristig in Frage stellen könnten.

Die Herausforderungen, mit denen sich die Region des westlichen Balkans sowie auch die Europäische Union in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren befassen werden, sind umfassend und komplex. Aus einer akademischen Perspektive heraus scheint daher die Verwendung der Begriffe „Krisenregion“ und „Stabilitätsgarant“ ebenso wie die implizierte Dichotomie dabei wenig ratsam, insbesondere weil dadurch komplexen Erklärungen oftmals der Wind aus den Segeln genommen wird. Statt in Blockdenken zu verfallen, müssen wir beide Seiten der Gleichung als Regionen in Transformationsprozessen begreifen, die nicht uniform in die eine oder andere Richtung zielen.

Annahme 2: Im Prozess der europäischen Integration soll die Zivilgesellschaft stärker eingebunden werden, denn sie ist ein Garant für positive Veränderungen.

Eine aktive Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Bestandteil einer rechtsstaatlichen Demokratie. Dies ist nicht nur eine allgemein akzeptierte Tatsache unter Demokratietheoretikern, sondern prägt auch das Verständnis der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer EU-Erweiterungspolitik. Gleich mehrfach findet sich die Forderung nach

⁶ Siehe zum Beispiel *Vedran Džihic / Magdalena Solska* (2018), eds., *Crisis Governance in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia. The Study of Floods in 2014*. (Bern: Peter Lang).

einem stärkeren Engagement der Zivilgesellschaft in der neuen Erweiterungsstrategie von 2018 sowie auch in anderen Dokumenten des entsprechenden Generaldirektorats.⁷ Der Aufbau einer Zivilgesellschaft stellt demnach eine Schlüsselaufgabe europäischen Engagements dar, der sich auch in finanzieller Unterstützung für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) widerspiegelt.

Doch oftmals wird der EU vorgeworfen, insbesondere im Rahmen ihrer formellen Beitrittsbemühungen zu sehr auf staatlich-institutionelle Strukturen zu setzen und zivilgesellschaftlichen Akteuren faktisch zu wenig Bedeutung beizumessen. Zugespielt formuliert könnte man sagen, die EU bekenne sich zum Aufbau einer Zivilgesellschaft, ignoriere diese aber im eigentlichen Integrationsprozess. Entsprechend werden immer wieder neue Ansätze verlangt, welche die möglichen Leistungen zivilgesellschaftlicher Akteure herausstreichen und ihnen eine entsprechend große Rolle im EU-Beitrittsprozess zukommen lassen wollen.⁸

Die Stoßrichtung dieser Annahme ist mit Sicherheit richtig, zumal die Zivilgesellschaft eine wichtige legitimationsstiftende Rolle im Rahmen einer liberalen Demokratie einnimmt. Eine lebendige Demokratie ohne aktive Zivilgesellschaft ist schwer vorstellbar, weswegen entsprechende Bemühungen der Europäischen Union, zivilgesellschaftliche Akteure in ihrer Tätigkeit zu unterstützen, in diesem Sinne als unproblematisch angesehen werden können. Doch während das Prinzip durchaus zu begrüßen ist, muss man sich bewusst sein, dass zivilgesellschaftliche Aktivierungsprozesse nicht uniform verlaufen. Phasen hoher NGO-Aktivität, beispielsweise wenn Regierungen an der Macht sind, denen gesellschaftliche Inputs wichtig sind, werden dabei von Phasen geringer Aktivität abgelöst, in denen meist nur ausländische Geldgeber NGOs am Leben erhalten. In solchen Fällen wird es für NGOs schwieriger, Resultate zu liefern.

Doch die eigentliche Herausforderung in der Einordnung der zivilgesellschaftlichen Akteure liegt in der Tatsache begründet, dass nicht alle von ihnen die Entwicklung in dieselbe Richtung beeinflussen wollen. Nicht alle NGOs sind europafreundlich und bekennen sich zu liberal-demokratischen Werten, für welche die EU einsteht. Als Beispiele können hier zahlreiche türkische NGOs genannt werden, die mit Hilfe von EU-Fördergeldern aufgebaut wurden und in einer späteren Phase äußerst EU-kritisch auftraten. Ebenso können die Veteranen-Vereinigungen in den Westbalkan-Staaten angeführt werden, die als zivilgesellschaftliche Akteure äußerst nationalistische Standpunkte vertreten und insbesondere den Prozess der Aussöhnung unter den ehemaligen Kriegsparteien deutlich schwieriger machen.

Diese ideologische Vielfalt ist dem Wesen der Zivilgesellschaft inhärent, die ja alle gesellschaftlichen Strömungen abzubilden hat. Demokratietheoretisch ist sie genau

7 Siehe zum Beispiel *Europäische Kommission, Generaldirektorat Erweiterung*, „DG Enlargement: Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries, 2014-2020“, 2013, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf, zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2018.

8 *Wunsch, Natasha* (2018), *EU Enlargement and Civil Society in the Western Balkans: From Mobilisation to Empowerment* (Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan).

deswegen sogar wünschenswert, denn sie ermöglicht verschiedenen Akteuren, ihre Standpunkte in die Diskussion einzubringen. Den Prozess der EU-Integration macht das indes schwieriger und nötigt uns, die generelle Forderung nach dem Einschluss der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zumindest zu überdenken. Die EU muss sich die Frage stellen, welche zivilgesellschaftlichen Akteure sie unterstützen will und ob eine solch explizit parteiische Unterstützung mit dem teleologischen Ziel des Zivilgesellschaftsaufbaus überhaupt vereinbar ist.

Die EU hat diese Diskussion bisher durch konkrete Projekte umschifft. So fördert sie in der Regel jene NGOs, die ihre Projekte anlässlich bestimmter Ausschreibungen einreichen. Die Projektideen werden dann in Hinblick auf deren Realisierbarkeit und Vereinbarkeit mit den Zielen der Ausschreibung ausgewählt. Dies ist ein durchaus gangbarer Weg, löst aber das Grundproblem der Frage nach einer besseren Einbindung in den formellen Integrationsprozess nicht. Problematischer ist indes, dass hierdurch der Wettbewerb der zivilgesellschaftlichen Ideen verzerrt wird. So berichten viele NGO-Aktivistinnen aus der Region, dass EU-Fördergelder nicht zwingend an jene Organisationen gehen, die in der Region das meiste bewirken können, sondern an jene, die über professionalisiertes Personal verfügen, das in der Lage ist, die komplexen EU-Formulare auch richtig auszufüllen. Oftmals ist von „Big Playern“ die Rede, welche sich an den meisten Ausschreibungen beteiligen und so die meisten Projekte einheimen, während kleinere NGOs kaum über die entsprechenden Ressourcen verfügen. Manchmal wird auch der Vorwurf einer regelrechten „NGO-Industrie“ laut, die sich durch Zugang zu EU-Mitteln quasi als Selbstzweck am Leben hält.

Solche Kritiken sind ernst zu nehmen – zumal sie darauf hindeuten, dass das Verständnis von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie auch von deren Beitrag zum Transformationsprozess überdacht werden muss. Es müssen neue Ansätze gefunden werden, die es erlauben, den Einfluss der Zivilgesellschaft kritisch zu hinterfragen, ohne das grundsätzliche Prinzip einer diskursorientierten Demokratie in Frage zu stellen. Einfach generell auf mehr Einbindung zu pochen, reicht in dieser Hinsicht nicht.

Annahme 3: Der EU-Beitrittsprozess muss über demokratisch-legitimierte Institutionen ablaufen; insbesondere Parlamenten ist im Rahmen des Beitrittsprozesses eine größere Rolle einzuräumen.

Der aktuelle EU-Integrationsprozess wird vielfach für seine Elitenlastigkeit kritisiert. Durch regelmäßige Treffen mit den Spitzen politischer Interessengruppierungen werde nicht nur der demokratische Prozess unterlaufen, sondern es würden auch die zunehmend autoritär regierenden Exekutivpolitiker symbolisch legitimiert, heißt es oftmals.⁹

9 *Eldar Sarajlić* (2011), „The Convenient Consociation“, in *Francis Cheneval / Sylvie Ramel*, eds., „From Peace to Shared Political Identities. Exploring Pathways in Contemporary Bosnia-Herzegovina“, *Transitions* 51(1-2): 61-80.

Als Lösung für dieses Dilemma wird gefordert, demokratischen Institutionen wie Parlamenten größeres Gewicht einzuräumen und Möglichkeiten zu schaffen, damit diese ihre ureigene Aufgabe im Rahmen des staatlichen Machtteilungsapparates wahrnehmen können. Sie sollten sich aktiv in den EU-Integrationsprozess einbringen sowie die legitimen Interessen ihrer Wählerschaft vertreten und nicht als bloße Mehrheitsbeschaffer der Regierungen für EU-Reformen dienen.

Diese Annahme ist demokratietheoretisch begründet und im Grundsatz natürlich richtig, auch wenn Parlamente in Mehrheitsdemokratien immer bis zu einem gewissen Grad dem Willen der Regierung folgen. Grundsätzlich braucht aber eine Demokratie nicht nur funktionsfähige Exekutiven, sondern auch aktive Legislativen, die dem Regierungshandeln kritisch auf die Finger schauen. Doch der EU-Integrationsprozess stellt dieses Idealbild gleich in zweifacher Hinsicht in Frage: Zum einen weist die Annäherung eines Staates an die EU einen grundsätzlich „ent-demokratisierenden“ Charakter für die Funktionsmechanismen der demokratischen Institutionen, insbesondere der Parlamente, auf. Schon im Jahr 2000 stellte Peter Mair fest, dass der Prozess der europäischen Integration einen „aushöhlenden Effekt“ auf die demokratische Auseinandersetzung hat.¹⁰ Parteien mit Regierungswunsch müssen sich dem Integrationsprozess verpflichten – ob an der Regierung oder in der Opposition. Gleichzeitig muss das Parlament zahlreiche Gesetze mehr oder minder durchwinken, wenn es die Integrationsbemühungen nicht gefährden will. Dass am Ende dieses Prozesses genuin kritische Legislativen stehen, die sich gegenüber den Regierungen behaupten können, darf bezweifelt werden.

Zum anderen muss man sich eingestehen, dass die vehementesten Befürworter der europäischen Integration oftmals außerhalb von Parlamenten und Exekutiven zu finden sind. Es kann sein, dass sie in der staatlichen Administration sitzen, NGOs führen oder als Bürgermeister in Kommunen die europäische Fahne hochhalten und durch ihre Aktionen den Integrationsprozess im Rahmen ihrer Möglichkeiten vorantreiben. Ein zu starker Fokus auf Institutionen – das Kernelement rechtsstaatlicher Demokratien – hat zur Folge, dass diese „Champions für den Wandel“ sich oftmals nur schwer Gehör verschaffen können. In Situationen, in denen sich die Eliten staatliche Institutionen mehr oder minder einverleibt haben, ist es besonders schwer für außerinstitutionelle Akteure, auf den Prozess Einfluss zu nehmen.

Die große Herausforderung für die politikberatende europäische Integrationsforschung liegt entsprechend darin, Wege aufzuzeigen, wie demokratischen Institutionen eine eigenständige – und wenn nötig auch kritische – Rolle im Integrationsprozess zugestanden werden kann. Gleichzeitig muss über Möglichkeiten nachgedacht werden, die Ausrichtung des eigentlichen Prozesses auf eine breitere Grundlage zu stellen, die über die traditionellen demokratischen Institutionen hinausgeht.

10 Peter Mair (2000), „The Limited Impact of Europe on National Party Systems“, *West European Politics* 23(4): 27-51.

Annahme 4:

Der europäische Integrationsprozess und ein etwaiger EU-Beitritt sind gut für die Staaten des westlichen Balkans und sollten von diesen vollumfänglich unterstützt werden.

Kaum jemand bezweifelt, dass ein EU-Beitritt der Westbalkan-Staaten die besten Voraussetzungen für eine demokratische, stabile und wirtschaftlich erfolgreiche Region schaffen würde. Man muss vielleicht nicht so weit gehen wie EU-Kommissionspräsident Juncker, der behauptete, ein EU-Beitritt sei die einzige Möglichkeit, die Region vor erneuten kriegerischen Auseinandersetzungen zu retten.¹¹ Aber es scheint doch weitgehend unbestritten, dass die Mitgliedschaft in der EU einen intern wie extern stabilisierenden Einfluss auf die Region haben würde. Und weil eine künftige EU-Mitgliedschaft als eigentlich alternativlos angesehen wird – „*the only game in town*“, wie es in der englischsprachigen Literatur oftmals heißt –, werden alle dem EU-Beitrittsprozess inhärenten Anforderungen *a priori* als positiv und entsprechend als unterstützungswürdig angesehen. Jede Reform wird dadurch sakrosankt, eben weil sie dieses eine große Ziel des EU-Beitritts näher bringt.

Diese Annahme ist aus mehreren Gründen problematisch. *Erstens* verkennt sie, dass der europäische Integrationsprozess keineswegs als ubiquitär positiv angesehen werden kann. Jeder EU-Bürger könnte Dinge aufzählen, die ihn an der EU stören – sei es der bürokratische Eifer, alles einheitlich regulieren zu wollen; die fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger an den Entscheidungsprozessen; oder die enge Verflechtung von Industrie und europäischen Institutionen. Kritik an diesen Aspekten des europäischen Projekts ist in einer demokratischen EU kein Problem. Wird sie jedoch in der Region in EU-Anwärterstaaten geäußert, werden die jeweiligen Gruppierungen und Politiker oftmals intern wie extern als „EU-Kritiker“ gebrandmarkt, die das große Projekt des EU-Beitritts torpedieren wollen.

Doch sollte man nicht anerkennen, dass ein kritischer Diskurs über Europa auch in Kandidatenstaaten möglich sein darf? Sollten deren Bürger nicht die Gelegenheit bekommen, ihr Missfallen über diese oder jene Reform auch äußern zu dürfen? Keine Reform – unabhängig davon, in welche Richtung sie geht, – ist jemals vollkommen positiv oder negativ. Vielmehr sind Reformen in der Regel Ergebnisse bestimmter Interessenabwägungen, die sowohl Gewinner als auch Verlierer produzieren. Wenn die EU zum Beispiel eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte fordert, erwarten wir da nicht von den Gewerkschaften, dass sie auf die Straße gehen und protestieren? Oder wollen wir nicht, dass Bauern, die auf einem zollfreien europäischen Markt nicht konkurrenzfähig sind, für ihre Interessen kämpfen? Dies sind doch die Grundfreiheiten einer rechtsstaatlichen Demokratie, die wir zu errichten suchen.

11 Alastair Macdonald (2018), „Western Balkans Need EU Path to Prevent New Wars: Juncker“, Reuters, online abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-eu-france-juncker-balkans/eus-juncker-west-balkans-need-eu-perspective-to-prevent-risk-of-new-wars-idUSKBN1H015C>, zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2018.

Das Ziel der Schaffung genuin demokratischer Staaten in der Region des westlichen Balkans muss im Rahmen des Integrationsprozesses eine kritische Diskussion über solche Aspekte der EU-Reformen zulassen. Im Sinne einer diskursorientierten Ausgestaltung demokratischer Öffentlichkeit muss es auch für grundsätzliche EU-Befürworter möglich und legitim sein, sich kritisch mit Gesetzen auseinanderzusetzen, die allgemein verbindliche Regelungen für ganze Gesellschaften schaffen.

Die Inferenz, dass alle dem EU-Integrationsprozess inhärenten Anforderungen für alle Gesellschaften und alle Bürger grundsätzlich gut sind, verkennt *zweitens*, dass Reformen immer einen Selbstzweck haben sollten. Sie lediglich als Instrumente für ein höheres Ziel zu betrachten, negiert ihren allgemein verbindlichen Charakter und die mentalen wie auch sozialen Folgen der ihnen zugrunde liegenden Transformationsprozesse. EU-Reformen, sofern sie auch tatsächlich implementiert werden, schaffen grundlegend neue Tatsachen, mit denen sich die Bürger abfinden müssen. Man kann durchaus die Auffassung vertreten, dass diese Tatsachen besser sind als die vorherigen – wenn man sich zum EU-Integrationsprozess auch aus moralischer Sicht bekennt, muss man es sogar. Jedoch entbindet dies alleine weder die lokalen politischen Eliten noch die Vertreter der EU von der grundsätzlichen Aufgabe, jede Reform im Einzelnen zu verteidigen und zu begründen. Wenn von der EU geforderte Reformen nicht vor einer Bevölkerung bestehen können, muss die Frage nach ihrem eigentlichen Nutzen berechtigt sein.

Das *dritte* Problem der Annahme, dass dem EU-Integrationsprozess unkritische und allumfassende Unterstützung gebührt, liegt darin, dass dieser als ein holistischer Prozess sozialer Transformation begriffen wird, der bei seinem Abschluss die Gesellschaft grundlegend verändert und vielleicht sogar „europäisiert“ haben wird. Dies kann jedoch kaum der Fall sein, zumal politische Reformen zwar einen weiten, aber im Grundsatz eben doch einen begrenzten Radius haben.

Nimmt man das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit als Beispiel, so kann die EU zwar Richter ausbilden und Justizreformen anregen, die vielleicht sogar in absehbarer Zeit zu einem funktionierenden Justizsystem führen. Versteht man Rechtsstaatlichkeit jedoch als grundlegend soziales Prinzip, also als eine gesellschaftliche Norm des sozialen Zusammenlebens, so liegt Rechtsstaatlichkeit erst dann vor, wenn grundlegende gesellschaftliche Akzeptanz hierfür geschaffen wurde. In diesen Prozess kann die EU zwar unterstützend eingreifen, über dessen Erfolg aber entscheiden abschließend die Bürger.

Ebenso muss festgehalten werden, dass die Europäische Union in gewissen Bereichen sehr wenige Vorschriften macht. Als eindrückliches Beispiel kann hier das weitgehende Fehlen einer europäischen Sozialagenda im Rahmen des Integrationsprozesses genannt werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zahlreicher Privatisierungsprozesse problematisch, welche im Zuge neoliberaler „Schocktherapien“ seit den späten 1990er Jahren in die Hand genommen wurden und oftmals in Misswirtschaft endeten. Das Fehlen wirtschaftlicher Entwicklungen, von denen breite Schichten der Bevölkerung profitieren konnten, muss als eine der Hauptursachen für die in den letzten Jahren

immer wieder aufkommenden sozialen Proteste gesehen werden. Es ist an den Staaten in der Westbalkan-Region, aber auch an der EU, mit neuen Konzepten den sozialen Folgen der wirtschaftlichen Liberalisierung zu begegnen. Tun sie dies nicht, könnten sie das Gesamtprojekt europäische Integration gefährden.

Annahme 5:

Die EU ist ein Klub demokratischer Staaten; wer diesem Klub beitreten möchte, muss sich an die intern geltenden Regeln halten.

Führt man demokratiethoretische Argumente ins Feld, um gewisse Widerstände gegen EU-Reformen in den Staaten des westlichen Balkans zu legitimieren, wird man schnell mit einer scheinbar unwiderlegbaren Tatsache konfrontiert: Die EU mag vielleicht den Aufbau einer kritischen, demokratischen Kultur in den einzelnen Staaten als teleologisches Ziel verfolgen, doch stehen diese Vorteile in Gänze eigentlich nur den aktuellen Mitgliedstaaten zu. Zu deren Prärogativ gehört es nämlich, die Aufnahmekriterien für neue Mitglieder festzulegen, und es ist an den Kandidaten, diese umzusetzen. Kurzum, wer zum Klub gehören will, muss sich dem Willen der jetzigen Mitglieder beugen und sein Verhalten und seine Struktur an die geltenden Regeln anpassen.

Diese Sichtweise ist nicht grundlegend falsch, hat die EU doch im Rahmen der Kopenhagener Kriterien die Anforderungen an künftige Mitgliedstaaten tatsächlich sehr klar definiert. Demnach müssen sich Anwärter zu demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien bekennen, über eine funktions- und konkurrenzfähige Marktwirtschaft verfügen und in der Lage sein, die eingegangenen Vertragsverpflichtungen auch wirklich zu erfüllen. Zudem müssen sie ihre Gesetzgebung in Einklang mit dem *Acquis communautaire* bringen, was das eigentliche Ziel der 35 Kapitel im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ist. Insofern ist das Wort „Verhandlung“ euphemistisch zu verstehen, denn es geht im Grunde darum, EU-Recht zwar autonom, aber dennoch vollständig nachzuvollziehen.

Und dennoch scheint die Klub-Analogie aus zwei Gründen fragwürdig, wenn man die europäische Integration genauer betrachtet. *Erstens* besitzen viele Reformen, welche die EU den Kandidatenstaaten abverlangt, keine eigentliche *Acquis*-Grundlage. So bekennt sich die EU beispielsweise zum Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und setzt dieses als Kriterium für einen Beitritt fest. Doch was genau bedeutet Rechtsstaatlichkeit? In den Verträgen finden sich keine Hinweise darauf, welches *Modell* von Rechtsstaatlichkeit als europäischer Standard angesehen wird, an den sich die Kandidatenstaaten anzupassen haben. Dies liegt nicht nur in der Tatsache begründet, dass die ursprünglichen Mitgliedstaaten bei ihrem Eintritt über ausgeprägte Rechtssysteme verfügten und die Notwendigkeit für Spezifikationen im Rahmen der Verträge nicht gegeben schien, zumindest nicht in einer absoluten Form.¹² Wichtiger erscheint, dass Diversität

12 Eine Folge dieses Versäumnisses zeigt sich in den Schwierigkeiten der Europäischen Union, Verletzungen der Rechtsstaatsprinzipien in den Mitgliedstaaten zu ahnden. Im Rahmen des neuen Rule of Law Frameworks wurde versucht, diesen zu begegnen. Siehe *Europäische Kommission*, „A New

und nationale Autonomie zu den Grundpfeilern eines europäischen Verständnisses von Rechtsstaatlichkeit gehören. Die EU akzeptiert nicht nur, sondern ist fundamental darauf begründet, dass verschiedene Rechtssysteme nebeneinander toleriert werden. Das deutsche Rechtssystem unterscheidet sich in wesentlichen Punkten vom französischen oder britischen – auch wenn alle die gleichen Grundprinzipien teilen.

Vielfalt ist also ein zentrales Element des EU-Institutionengeflechts, während den Kandidatenstaaten oftmals ein bestimmtes „europäisches Modell“ von der Kommission oder lokalen EU-Vertretern suggeriert wird. Das explizite Anerkennen von unterschiedlichen Optionen für die Ausgestaltung spezifischer Themenfelder im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses würde nicht nur eine sinnvolle und zielgerichtete Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen in den verschiedenen Staaten ermöglichen, sondern durch deren aktive Einbindung auch zu einer gewissen Emanzipierung der lokalen Eliten führen. Sie wären maßgeblich am Prozess der Europäisierung beteiligt und die Reformen würden den lokalen Gegebenheiten Sorge tragen, wodurch sich auch eine breitere Unterstützung von Seiten der Bürger erreichen ließe.

Zweitens muss man sich bewusst sein, dass die EU eben kein eigentlicher Klub ist. Sie ist nämlich nicht nur eine institutionelle Vereinigung analog zu einem Tennisverein, sondern eine Gemeinschaft, die sich zu gewissen Werten bekennt. Zentral darunter sind die Werte der Achtung gegenseitiger Strukturen, der Akzeptanz von Vielfalt, und die Gemeinschaftlichkeit. Das offizielle Motto der EU – *in varietate concordia* (in Vielfalt vereint) – soll gemäß offizieller Erklärung zum Ausdruck bringen, „dass sich die Europäer in der EU zusammengeschlossen haben, um sich gemeinsam für Frieden und Wohlstand einzusetzen, und dass gleichzeitig die vielen verschiedenen europäischen Kulturen, Traditionen und Sprachen den gesamten Kontinent bereichern“. ¹³

Diesem Grundgedanken der Bereicherung muss auch im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses Rechnung getragen werden. Ganz im Sinn von Aristoteles muss das Ganze eben mehr sein als nur die Summe seiner Teile. Dies bedeutet, dass die neuen Mitglieder den Charakter der EU natürlich mitprägen werden – und diesen entsprechend verändern. Dies haben schon die bisherigen Erweiterungswellen gezeigt. Aktuell wird die Bedeutung einzelner Mitglieder für das gemeinsame Ganze auch im Rahmen der Brexit-Diskussion besonders deutlich. Es war nicht zuletzt der anstehende Austritt Großbritanniens, der eine vertiefte Diskussion über die Zukunft des europäischen Projektes angeregt hat, die insbesondere vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron im Rahmen seiner Rede an der Sorbonne angestoßen wurde. ¹⁴

EU Framework to Strengthen the Rule of Law“, 2014, online abrufbar unter http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/effectivejustice/files/com_2014_158_en.pdf, zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2018.

13 Webseite der *Europäischen Union*, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_de, zuletzt aufgerufen am 6. Juni 2018.

14 Die Rede ist im Original auf der offiziellen Webseite des französischen Präsidenten zu finden: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>, zuletzt aufgerufen am 6. Juni 2018.

Es ist also schwer nachvollziehbar, warum den EU-Anwärtern vom westlichen Balkan vorgemacht wird, sie träten einer starren und bis ins letzte Detail durchgeregelten Konstruktion bei. Denn dies ist nicht nur inhaltlich falsch, sondern vergisst, dass EU-Mitgliedschaft nicht nur Vorteile mit sich bringt, sondern eben auch Verantwortlichkeiten. Es wird von den Westbalkan-Staaten verlangt, nach einem Beitritt zum Gelingen des gemeinsamen europäischen Projekts beizutragen. Die Europäische Union kann dabei von den Erfahrungen der Westbalkan-Staaten in vielen Bereichen profitieren und es wird an ihnen sein, dieses Know-how auch wirklich einzubringen. Die Nutzung aller Potenziale muss das Ziel einer nachhaltigen, europäischen Integrationspolitik sein.

Schlussbemerkungen

Ziel dieses Beitrags war es, unser Grundverständnis der europäischen Integrationspolitik auf dem westlichen Balkan zu hinterfragen und sich kritisch mit Annahmen, die oftmals als allgemeingültig erklärt werden, auseinanderzusetzen. Die Diskussion fünf solcher Grundüberzeugungen hat gezeigt, dass keine von ihnen in ihrer Absolutheit stimmen kann und dass sie aus einer normativen Sicht vielfach auch nicht stimmen sollten.

Normativ stützt sich die in diesem Beitrag vertretene Sicht des europäischen Integrationsprozesses auf das Prinzip der Nachhaltigkeit. Dieses beinhaltet erstens die Notwendigkeit, für den EU-Beitritt notwendige Reformen als Selbstzweck und nicht als Instrument zu betrachten. Viel zu oft ist die öffentliche Diskussion in den Beitrittsländern davon geprägt, dass diese oder jene Reform „von der EU“ verlangt wird und man sie deshalb durchführen müsse. Lokale Politiker erscheinen wie Knechte einer höheren Macht, die sie unbeirrbar mit neuen Instruktionen auf Trab hält. Dies ist nicht nur falsch und untergräbt das Ziel der Demokratisierung, wie bereits beschrieben, sondern es erlaubt den lokalen Politikern auch, die Verantwortung für die Kosten von Reformen abzuschieben. Das geschieht gleich auf zweifache Weise: Zum einen, wenn Reformen gesellschaftliche Strukturen bemerkbar verändern und so Proteste auslösen; und zum anderen, wenn Politiker die Kosten gewisser Reformen persönlich fürchten und der weit in der Ferne liegende EU-Beitritt es ihnen erlaubt, diese Reformen aufzuschieben. In beiden Fällen stehen sie als "Unschuldslämmer" da, obschon der Prozess der EU-Integration im Wesentlichen von ihrem politischen Willen abhängt.

Zweitens bedeutet Nachhaltigkeit auch, dass die einmal begonnenen Reformen über den EU-Beitritt hinaus Bestand haben sollten. Wie insbesondere die Ereignisse in Rumänien, Polen und Ungarn deutlich zeigen, verliert die EU viel von ihrem direkten Einfluss, wenn ein Staat bereits Mitglied der Union geworden ist. Es gilt also, Reformen auf eine solide Grundlage zu stellen, sodass die Staatsstrukturen imstande sind, etwaige Angriffe gegen das Erreichte intern abzuwehren.

Denkt man nun den europäischen Integrationsprozess aus der Perspektive einer so verstandenen Nachhaltigkeit, ergeben sich für die EU klare Handlungsanweisungen:

Europäische Politiker und Bürokraten müssen ihre Büros verlassen und sich aktiv in die Diskussion um die Beitrittsperspektive in den einzelnen Staaten einbringen. Sie müssen die Bürger vom Sinn der geforderten Reformen überzeugen – und zwar nicht in Hinblick auf einen noch weit in der Zukunft liegenden EU-Beitritt, sondern mit Fokus auf die Vorteile für ihre aktuelle Situation. Nur so können sie es schaffen, genug Menschen von den Reformen zu überzeugen und so eine kritische Masse zu generieren, die dann Druck auf die Regierungen ausüben kann. Die EU muss also in einen gesamtgesellschaftlichen Dialog eintreten, der weit über die institutionellen Staatsstrukturen und die organisierten NGOs hinausgeht.

Die EU kann für vieles kritisiert werden und auch ihre Integrationspolitik, die in den vergangenen Jahren oftmals ohne große politische Unterstützung auskam und weitgehend der Kommission und den Technokraten überlassen wurde, lässt in vielen Punkten zu wünschen übrig. Dennoch ändert dies weder etwas daran, dass eine europäische Perspektive die beste Voraussetzung für einen demokratischen, stabilen und wirtschaftlich erfolgreichen westlichen Balkan darstellt, noch daran, dass dieser Weg – auch wenn er schwierig ist – unbedingt weitergeführt werden sollte.

Doch die EU ist auch ein Gebilde, das äußerst lernfähig ist – insbesondere wenn es darum geht, vergangene Fehler nicht zu wiederholen. So haben beispielsweise die Aufnahme des geteilten Zyperns oder jene Kroatiens, während der Rechtsstreit mit Slowenien über die Bucht von Piran noch andauerte, dazu geführt, dass die EU in ihrer neuen Erweiterungsstrategie 2018 nunmehr klar vorgibt, keine bilateralen Probleme mehr importieren zu wollen. Diesem Beispiel folgend sollten die derzeitigen Herausforderungen, mit denen sich sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch die Westbalkan-Staaten konfrontiert sehen, zu einem grundsätzlichen Umdenken des europäischen Integrationsprozesses führen. Dabei sollte das Nachhaltigkeitsprinzip mit seinem Fokus auf den Bürgern im Zentrum stehen, denn nur so können die Voraussetzungen für geopolitische Stabilität in einer hoffentlich auf Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit aufgebauten Region geschaffen werden.