

Europäisches Zentrum für  
Föderalismus-Forschung  
Tübingen  
(EZFF)

Horst Förster

# Der Westbalkan – Krisen ohne Ende?



Der Autor:

Horst Förster, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. war bis 2006 Inhaber des Lehrstuhls "Geographie Osteuropas" an der Eberhard Karls Universität Tübingen und bis 2008 wissenschaftlicher Leiter des Instituts für donauschwäbische Geschichte und Landeskunde Tübingen. Aktuell ist er Leiter der Tübinger Zweigstelle der Südosteuropa-Gesellschaft e.V.

Zum Inhalt:

Vor dem Hintergrund der aktuellen Probleme in Europa werden in der vorliegenden Arbeit die Krisen in den Westbalkanländern in den Mittelpunkt gestellt.

Um diese politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu verstehen, werden in groben Zügen die Entwicklung der Regionalstrukturen und die wichtigsten historisch-politischen Epochen gestreift. Einen Schwerpunkt bilden dabei die Staatsbildungsprozesse.

Die Hauptthemen stellen aber die Diskussionen um den ethnischen Föderalismus, die Ursachen und Folgen der Kriege auf dem Balkan und die Rolle der EU-Balkanpolitik dar. Zugleich wird die seitens der Westbalkanländer gewünschte Annäherung an die EU erörtert und auf ihre Realisierbarkeit hin geprüft.

Europäisches Zentrum  
für Föderalismus-Forschung  
Tübingen (EZFF)

---

**Horst Förster**

**Der Westbalkan –  
Krisen ohne Ende?**

---

Occasional Papers Nr. 42

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung  
Tübingen (EZFF)

Anschrift: Keplerstr. 2  
D-72074 Tübingen  
Telefon: +49 (0)7071-29 77368  
E-Mail: [ezff@uni-tuebingen.de](mailto:ezff@uni-tuebingen.de)  
Internet: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Vorstand: Prof. Dr. Gabriele Abels  
Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster  
AOR Martin Große Hüttmann (geschäftsführendes  
Mitglied des Vorstandes)  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)  
Prof. Dr. Sebastian Kinder  
Prof. Dr. Martin Nettesheim  
Prof. Dr. Barbara Remmert (stellv. Sprecherin)  
Prof. Dr. Oliver Schlumberger  
Prof. Dr. Josef Schmid  
Prof. Dr. Gunter Schubert  
Prof. Dr. Christian Seiler  
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Carmen Thamm M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen,  
Dezember 2017

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Universitätsdruckerei, Eberhard Karls Tübingen

ISBN: 978-3-9818415-1-0

Schutzgebühr: 5 Euro

---

**Inhaltsverzeichnis**

1. Einführung: Ein Problemaufriss .....	4
2. Vielfalt, Einheit, Zerfall: Raumstrukturen und historisch-politische Entwicklungsprozesse.....	5
3. Von den Staatsgründungen des 19. Jahrhunderts bis zu den Folgen des Ersten Weltkrieges .....	12
4. Das „Erste“ Jugoslawien: Eine Fehlkonstruktion? .....	16
5. Das „Zweite“ Jugoslawien: Von den Entwicklungsproblemen bis zum „Zerfall“ .....	20
6. „Post- Dayton“: Bosnien-Herzegowina. Ethnischer Föderalismus als Problem.....	26
7. Der Westbalkan in der EU-Politik .....	44
8. Der Westbalkan, die Flüchtlingskrise und die Europäische Union .....	47
9. Quo vadis Westbalkan?.....	54

## 1. Einführung: Ein Problemaufriss

Mehr als hundert Jahre nach dem Attentat in Sarajevo, das bekanntlich den Ersten Weltkrieg auslöste, mehr als siebenzig Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, der eine geopolitische Neuordnung Europas verursachte, zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Krieges, aber auch zwanzig Jahre nach dem Dayton-Abkommen und damit einem vorläufigen Ende des folgenschweren Bosnien-Krieges, schien der Westbalkan wieder in den Schatten von Politik und Medien geraten zu sein.

Doch Finanzkrise, Eurokrise, Griechenlandkrise und vor allem die Flüchtlingskatastrophe 2014 hätten danach fast zwei Kernprojekte und Aushängeschilder der europäischen Integration in Frage gestellt: den Euro und Schengen, die gemeinsame Währung und die offenen Binnengrenzen. Erst mit der Verschärfung der Flüchtlingsproblematik und dem Zusammenbruch eines gemeinsamen, europäischen Asylsystems waren auch die Balkanstaaten als Migrations- und Transitraum der Bevölkerungsbewegungen vom Nahen Osten und Nordafrika nach Mitteleuropa wieder in den Fokus der Politik gerückt.<sup>1</sup> Und mit der Schließung der Balkanroute 2015 wurde dann nicht nur ein europäischer Konsens aufgekündigt, sondern auch die EU-Erweiterungsperspektive für den Westbalkan in Frage gestellt.<sup>2</sup>

Die Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union und die Krise der Integration wurde schließlich durch den Ausgang des Referendums im Vereinigten Königreich vom 23. Juni 2016 und einem drohenden „Brexit-Prozess“ noch verschärft. Zusammen mit den schon vorhandenen politischen, ökonomischen und sozialen Spannungen innerhalb Europas führten diese oft national gesteuerten Prozesse zur größten Identitätskrise der Europäischen Union seit ihrer Gründung.

Doch nun zurück zum zentralen Thema dieses Beitrags, dem Westbalkan. Im August 2014 trafen sich auf Einladung der deutschen Regierung in Berlin Vertreter der Balkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien. Das Hauptthema dieser Konferenz lautete: ein Bekenntnis zur EU-Perspektive. Dieser sogenannte „Berlin-Prozess“ wurde auch angesichts dramatischer Flüchtlingsprobleme im Sommer 2015 in Wien fortgesetzt. Aber bereits in und nach Wien bestand in der Uneinigkeit der europäischen Staatengemeinschaft bei der Bewertung und Lösung der Flüchtlingsproblematik die Gefahr einer Spaltung der EU und einer Destabilisierung der Westbalkanstaaten. Wenige Tage nach dem schon angesprochenen „Brexit-Referendum“ fand in Paris eine weitere Westbalkan-Konferenz statt, wohl im Bewusstsein der beteiligten Politiker um die Bedeutung dieser Länder für die Stabilität Europas, auch im geostrategischen Kalkül. Hauptziele dieses Gipfels waren zum einen zu einer Verbesserung der Beziehungen unter den Balkanstaaten beizutragen und zum anderen aber die Balkanländer auf dem Weg in die Europäi-

1 Vgl. Axt, Heinz-Jürgen 2016: Südosteuropa im Schatten der EU-Krisen –Warum der Erweiterungsprozess nicht vorankommt, in: Südosteuropa Mitteilungen 03/2016, S. 7-21.

2 Vgl. Dzihic, Vedran 2015: EU-Erweiterung: Westbalkan als Kollateralschaden der europäischen Passivität? Euractiv. <http://www.euractiv.de> (08.01.2016).

sche Union zu unterstützen. Das deutsche Votum: Brexit stoppt nicht die EU-Erweiterung. Merkel pocht auf die EU-Perspektive für die Balkanländer.<sup>3</sup>

Was soll nun angesichts der zahlreichen historischen, politikwissenschaftlichen oder ökonomischen Publikationen zu dieser komplexen Problematik noch ein geographischer Beitrag?<sup>4</sup> Die in der vorliegenden Literatur genannten Erklärungsmuster für die aktuellen politischen und sozioökonomischen Verhältnisse in den Balkanländern werden überwiegend auf drei Quellen zurückgeführt: Geschichte, Geographie, Ethnizität /Religion<sup>5</sup>.

Ohne auf die bei AXT zitierte Literatur näher eingehen zu können, soll daher an dieser Stelle der Versuch unternommen werden, die Westbalkan-Problematik unter historisch- und politisch-geographischen Aspekten und Bewertungen darzustellen. Unter dem Titel „Vielfalt, Einheit, Zerfall“ soll daher zunächst auf räumliche Muster und Strukturen eingegangen werden. Dabei wird keinesfalls einem geodeterministischen Ansatz gefolgt.

Staatsbildungen, insbesondere die des „Ersten“ und „Zweiten“ Jugoslawiens bilden einen zweiten Schwerpunkt. Ethnischer Föderalismus, die EU-Balkanpolitik und vor allem Bosnien-Herzegowina als Problem- und Krisenregion stehen im Mittelpunkt des dritten Schwerpunkts, bevor abschließend ein Ausblick auf mögliche Zukunftsentwicklungen des Westbalkans gewagt wird.

## **2. Vielfalt, Einheit, Zerfall: Raumstrukturen und historisch-politische Entwicklungsprozesse**

Fast alle geographischen, historischen wie auch kulturwissenschaftlichen Versuche das Typische oder Besondere der Balkanländer erfassen zu wollen, verweisen auf die Vielfalt der naturräumlichen Gestaltung und Verklammerung, auf ethnische und religiöse Differenzierung und den kulturellen Formenreichtum, verbunden mit ethnisch und kulturell fließenden Grensräumen. Um diese territorialen Muster und die daraus entstandenen Konflikte verstehen zu können, müsste man weit in die Geschichte der Großregion zurückschauen.

Zunächst aber stellt sich die Frage: Was ist die Region Südosteuropa und was ist der Balkan? Um es deutlich vorab zu sagen: Es gibt weder einen exakten, in den Wissenschaften akzeptierten geographischen Begriff „Südosteuropa“, noch eine „Geschichtsregion Südosteuropa“<sup>6</sup>. Dennoch hat es in den letzten Jahrzehnten um die Begrifflichkeit der Bezeichnungen Südosteuropa, vor allem aber Balkan, Westbalkan oder Balkanisierung sowohl in der geographischen als auch in historischen und sozialwissenschaftli-

3 DW/Aktuell Europa. <http://www.dw.com/a.19377721> (04.07.2016).

4 Beispielhaft seien unter anderem genannt: *Calic, Marie-Janine* 2016: Südosteuropa. Weltgeschichte einer Region, München; *Sundhausen, Holm* 2007: Geschichte Serbiens 19.-21. Jahrhundert, Wien; Schwerpunktthema: Changes in the Narratives of Europeanization, in: Südosteuropa, Vol. 6, No. 1/2017.

5 Vgl. *Axt* 2016 (Fn. 1), S. 19.

6 Vgl. *Sundhausen, Holm* 2001: Die Dekonstruktion des Balkanraums (1870 bis 1913), in: *Lienau, Cay (Hrsg.): Raumstrukturen und Grenzen in Südosteuropa, Südosteuropa-Jahrbuch 32, München, S. 19-41.*

chen Forschung zum Teil heftige und ideologisch aufgeladene Diskussionen gegeben. So wie dabei in den Raumwissenschaften der „Raum als Konstrukt“, „als Ergebnis von Aktionen und Beziehungen“ oder als „Wahrnehmungskonstrukt“ verstanden wurde, hat es in den historischen Wissenschaften nicht nur einen „Spatial turn“ gegeben, sondern auch heftige Debatten um ein „Raumkonzept“, hier konkret um den „Raum Südosteuropa bzw. „Balkan als Geschichts- und Kulturraum“. <sup>7</sup> So antwortete zum Beispiel SUNDHAUSEN auf die postmoderne Kritik des Raumkonzepts bei TODOROVA: Der Balkan als geschichtlicher Aktions- und Erfahrungsraum ist keine bloße „Imagination“ des Westens und mehr als ein vorgestellter, fiktiver Ort. Zwar ist er ein gedankliches Konstrukt, das Resultat eines historisch-kulturwissenschaftlichen „mappings“, doch das bedeutet nicht, dass er nur in unsere Vorstellung existiert. <sup>8</sup>

Schwierigkeiten bei der geographischen wie historischen Begriffsbestimmung resultieren auch aus der Tatsache, dass Südosteuropa trotz seiner naturräumlichen Differenziertheit im Innern an der Peripherie verkehrsoffen ist und das wichtigste Bindeglied zwischen Mitteleuropa und Vorderasien bildet. Jahrtausende lang fungierte Südosteuropa als Durchzugsgebiet und Brücke zwischen zwei Kontinenten. Eben diese angedeutete geographische Beschaffenheit des Gesamttraumes – offene Zugänge an den Peripherien und isolierende Strukturen im Inneren – haben zahlreiche Interventionen von außen ebenso erleichtert wie eine bleibende politische und kulturelle Einigung der südslawischen Völker im Innern erschwert. <sup>9</sup> Zur Begrifflichkeit „Balkan“ sei schließlich noch angemerkt, dass der von dem Geographen ZEUNE (1808) geprägte bzw. verwendete Terminus auf einer irrigen Vorstellung antiker Geographen beruhte. Letztlich bleibt noch festzuhalten, dass der Begriff „Westbalkan“ – außer als Bezeichnung für den (geographisch) westlichen Balkan – als Terminus technicus auf dem EU-Gipfel 1998 in den Sprachgebrauch der Europäischen Union eingeführt wurde.

Bevor nun der Versuch unternommen wird, die Vielfalt der historisch-politischen Raummuster und Raumtypen, die ethnisch dominierten Staats- und Nationsbildungsprozesse in den wesentlichen, für das Verständnis der gegenwärtigen Krisen und Probleme notwendigen Phasen darzustellen, sei zuvor kurz auf das natürliche Potenzial der Großregion eingegangen. Wie schon explizit betont, geographische Lage und historisch-kulturelle Prägungen beeinflussen, ohne Determinanten zu sein, das politische Handeln eines Staates oder einer Nation. <sup>10</sup>

7 Vgl. Sundhausen 2001 (Fn. 6), S. 19.

8 Sundhausen 2001 (Fn. 6), S. 19, bezogen auf Todorova, Maria 1994: *Imagining the Balkans*. New York

9 Sundhausen, Holm 1991: Jugoslawiens geschichtliche Entwicklung von 1918 bis heute. *Der Bürger im Staat*, LZ. f. polt. Bildung H.3 1991, S.163-174.

10 Jordan, Peter 2011: Kroatien ante portas. Was kommt auf die EU zu? in: *Geographische Rundschau* 4/2011, S. 14-19.

Abb. 1: Topografische und politische Karte Südosteuropas



Im scheinbaren Gegensatz zu der Vielfalt kulturlandschaftlicher Strukturen und Muster, die sich in den fast zweitausend Jahren andauernden politisch-historischen Entwicklungen herausgebildet haben, weisen alle Versuche zur Erfassung des Naturraumpotenzials bzw. zur geographischen Gliederung der Großregion, zunächst auf den Gegensatz zwischen der zentralen Gebirgsregion, den Dinariden und den offenen Randlandschaften, auf den adriatischen Küstenstreifen im Westen und den pannonischen Tieflandschaften im Nordosten, hin. KARGER, einer der besten deutschen, geographischen Kenner des ehemaligen Jugoslawiens, hat in einer kritischen Zusammenfassung geographischer Typisierungen die nachfolgende Gliederung erarbeitet.<sup>11</sup> Selbstverständlich lässt sich diese Arbeit methoden-kritisch hinterfragen. Wesentlich zum Verständnis der „Vielfalt in der Einheit“ ist dabei die in der jeweiligen Phase der politisch-geographischen Raumentwicklung unterschiedliche Bewertung des Raumpotenzials.

Einige wenige Fakten zu diesem Potenzial: Im Nordwesten hat die Großregion noch geringe Anteile am Ostalpenrand (Julische Alpen) bzw. an den Voralpen, im Norden an den Niederungen der Tieflandsflüsse Drau, Save sowie Theiß und somit am schon erwähnten Pannonischen Becken. Zum pannonischen Beckenrand zählt auch das Bosnisch-Serbische Berg- und Hügelland südlich der Save. Der schmale adriatische Küstenraum, eine Inselflur mit einem dahinterliegenden Küstenstreifen wird durch ein mediterranes Klima mit schwachen Kalkböden und entsprechenden Boden- und Vegetationsverhältnissen bestimmt. Zum Landesinnern hin begrenzen steilflankige, dinarisch streichende Gebirge diese Region. Der Süden, das Land an den Oberläufen von Morava und Vardar, wird durch steile, unzugängliche Gebirgsstöcke mit dazwischen liegenden großflächigen Becken bestimmt. Schließlich ist noch der kleine Anteil der Großregion am Karpaten-Balkan-Bogen (zum Beispiel Donaudurchbruch) und an der Walachischen Ebene zu nennen.

Es ist im Rahmen dieses Beitrags nicht notwendig auf die weitere Differenzierung der genannten Naturräume einzugehen, so auf das Potenzial des Hochkarstes, der sich vom Nordwesten nach Südostens erstreckt, auf die erwähnten Beckenstrukturen, von denen die sogenannten Poljen ein hohes Nutzungspotenzial zum Beispiel für die Landwirtschaft aufweisen. Wichtig ist aber immer wieder auf die Potenzialunterschiede, auf die Gegensätze der natürlichen Ausstattung der Westbalkanregion und damit auf die „Vielfalt in der Einheit“ hinzuweisen.

Darüber hinaus haben schon in den 1950er Jahren die Kulturgeographen LICHTENBERGER und BOBEK eine kulturgeographische Gliederung Jugoslawiens vorgelegt, bei der die kausalen Wechselbeziehungen zwischen räumlichen Potenzial und kulturlandschaftlichen Prozessen einen wesentlichen Aspekt bildeten.<sup>12</sup>

Auch Historiker und Kulturwissenschaftler wie SUNDHAUSEN, HÖSCH oder KASER haben in zahlreichen Studien – ohne einem Determinismus folgen zu wollen –

11 Karger, Adolf 1991: Jugoslawien. Ein wirtschafts- und sozialgeographischer Überblick, S. 154, in: Jugoslawien in der Zerreißprobe. Der Bürger im Staat. LPB, 41. Jg., H. 3.

12 Lichtenberger, Elisabeth/Bobek, Hans 1955/56: Zur kulturgeographischen Gliederung Jugoslawiens., in: Geographischer Jahresbericht aus Österreich Band XXVI (1955-1956), S. 78-154.

auf die schon mehrfach genannten Wechselbeziehungen zwischen Naturraumpotenzial, geographischen Lagebeziehungen der „Aktionsräume“ in den unterschiedlichen Epochen politisch-historischer Prozesse hingewiesen. In seiner Studie über Kulturgrenzen, gesellschaftliche Entwicklung und Raumstrukturen hat HÖSCH sehr kritisch die Versuche der historischen und kulturtypologischen Forschung zur räumlichen Differenzierung Südosteuropas dargestellt.<sup>13</sup> Zweifellos lässt sich nach dem heutigen Stand der Raumwissenschaften über diese Gliederungsversuche diskutieren, so auch über die von ZERNACK vorgeschlagene „Kulturzonengliederung“<sup>14</sup>. Wichtig aber ist, immer wieder zu betonen, dass es sich bei diesen „Zonen“ nicht um streng nach ethnischen, religiösen oder konfessionellen Kriterien zu bestimmende „Räume“ handelt, sondern es sind flexible Bezugsgrößen, die durch grenzüberschreitende soziokulturelle Prozesse vielfach überformte Einheiten darstellen.

Abb. 2: Geographische Gliederung Jugoslawiens



13 Hösch, Edgar 2001: Kulturgrenzen, gesellschaftliche Entwicklung und Raumstrukturen, in: Lienau, Cay (Hrsg.): Raumstrukturen und Grenzen in Südosteuropa, Südosteuropa- Jahrbuch 32, S. 43-57.

14 Zernack, Klaus 1977: Osteuropa. Eine Einführung in seine Geschichte, München, zitiert in: Hösch 2001, S.49, (vgl. Fn. 13).

Es ist, wie schon mehrfach betont, im Rahmen dieser politisch-geographischen Darstellung nicht möglich auf diese raumprägenden und -verändernden Prozesse näher einzugehen, beispielsweise auf die seit der Antike erfolgten Migrationen oder Invasionen, auf des byzantinische Jahrtausend mit der Ostverlagerung des Reichsmittelpunkts oder die Auswirkungen der Missionsbemühungen der kirchlichen Zentren Rom und Konstantinopel, die Südosteuropa seit dem 7. Jahrhundert in eine lateinische Nordhälfte und eine griechische Südhälfte teilten. Dazu gehörten auch die hohe Migrationsintensität seit den osmanischen Eroberungen, Fluchtbewegungen und Neuansiedlungen.

Daher sei erlaubt, dass sich der Verfasser dieser Darstellung an der knappen, aber sehr prägnante historische Periodisierung unseres Untersuchungsgebietes seit der slawischen Landnahme durch SUNDHAUSEN orientiert.<sup>15</sup>

Die großen Etappen seit dieser Landnahme, die die ethnischen Strukturen, grundlegend verändert haben, lassen sich wie folgt benennen:

1. Die Periode des Byzantinischen Reiches und der mittelalterlichen Balkanstaaten.
2. Die Periode einer 400-500-jährigen direkten oder indirekten osmanischen Herrschaft.
3. Die Periode der neuzeitlichen Staats- und Nationsbildungen seit Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart.

Dabei haben zweifellos das byzantinische Millennium und das halbe Millennium osmanischer Präsenz dem Balkan als historischen Aktions- und Erfahrungsraum ein unverwechselbares Profil gegeben, dessen Nachwirkungen bis in die Gegenwart reichen und die in den folgenden Schwerpunktkapiteln, die die jüngere Vergangenheit und Gegenwart des Westbalkans im Fokus haben, wieder herangezogen werden müssen. Zunächst aber: Was sind jene langfristig die Strukturen prägenden Merkmale, die aus diesen oben angeführten Perioden resultieren? Auch bei dieser Bewertung gibt es zwischen der historischen und kultur-geographischen Bewertung und Auffassung größte Übereinstimmung.<sup>16</sup>

Die Merkmale in Kurzform:

- die Instabilität der Siedlungsverhältnisse,
- die mit der schon angesprochenen Brückenlage der Region verbundenen, ermöglichten Bevölkerungsbewegungen, Kriegs- und Zwangsumsiedlungen, Migrationen und die Folgen ethnischer Gemengelagen,
- das byzantinisch-orthodoxe Erbe nach der Verlegung der römischen Hauptstadt sowie andererseits das osmanisch-islamische Erbe mit Islamisierung und zunehmender Bedeutung der Glaubensgemeinschaften in einem Raum ohne Binnengrenzen,

15 *Sundhausen, Holm* 2004: Balkan, Balkanländer, in: *Hösch, Edgar/Nehring, Karl/Sundhausen, Holm (Hrsg.): Lexikon zur Geschichte Südosteuropas*, Wien, S.81.

16 Der Verfasser hatte im Verlauf seiner universitären Arbeit oftmals Gelegenheit mit *Holm Sundhausen* wissenschaftliche Meinungen auszutauschen und zu diskutieren.

- die gesellschaftliche und ökonomische „Rückständigkeit“ als Folge dieser Erblast,
- mit der Rezeption der west- und mitteleuropäischen Modelle von Nation und Nationalstaat im Verlauf des 19. Jahrhunderts setzte der Prozess einer „Europäisierung“ ein und
- die Interventionen der europäischen Großmächte.<sup>17</sup>

In fast allen wissenschaftlichen Erklärungs- und Deutungsversuchen der vielfältigen inneren und äußeren Probleme oder Konflikte auf dem Balkan, insbesondere in dem 1918 „konstruierten“ Jugoslawien und seinen späteren Nachfolgestaaten, wurden der Bedeutung der Erblast des Osmanischen Reiches ein hoher Stellenwert eingeräumt. Als einer der wesentlichen Hauptgründe für die Dauerhaftigkeit osmanischer Herrschaft über die balkanische Vielfalt und Heterogenität in ethnischer, sprachlicher oder religiöser Hinsicht, wird zunächst auf die Tatsache verwiesen, dass die Osmanen dieser Vielfalt weniger durch Assimilierung und Nivellierung oder gar durch Zwangsislamisierung bzw. Türkisierung zu begegnen versuchten, als vielmehr durch die Inkorporierung und Modernisierung vorgefundener Verhältnisse.<sup>18</sup> Allerdings sind diese hier angedeuteten Prozesse in den Teilräumen des Osmanischen Reiches unterschiedlich verlaufen. Während beispielsweise die dinarisch-balkanische Zone im Mittelalter Schauplatz rivalisierender südslawischer Staatsbildungen mit ständig wechselnden Grenzen war, wurde die politische Karte der Großregion in der frühen Neuzeit grundlegend verändert. Diese Vielfalt jener rivalisierenden Fürstentümer wurde nun von großflächigen Reichsbildungen abgelöst.<sup>19</sup>

Es ist hier wiederum nicht der Rahmen, die unterschiedlichen Phasen der direkten oder indirekten Machtausübung und Einflussnahme bis zur Schwächung oder gar bis zum Ende des Osmanischen Reiches und seiner Regionen nachzuzeichnen. Doch auf ein historisch-politisches Ereignis, das bis zur Gegenwart wesentliche Entwicklungsprozesse und Strukturen auf dem Balkan beeinflusst hat, muss besonders verwiesen werden: Die militärische Niederlage auf dem Amselfeld (Kosovo polje) im Jahr 1389 hat das historische und nationale Bewusstsein der Serben nachhaltig geprägt.<sup>20</sup> Mit dem türkischen Sieg über das christliche (vorwiegend serbische) Aufgebot verbindet sich eine fast traumatische serbische Erinnerung. Generationenlang ist die bittere Erinnerung an die verlorene Schlacht, die den Türken den Weg nach Belgrad, Budapest und Wien freigab, durch Volkslieder, Erzählungen und patriotische Dichtung weitergegeben worden.<sup>21</sup> Zweifellos förderte eine solche nationale Disposition die Empfänglichkeit für nationale Phraseologie oder Populismus.<sup>22</sup> Wichtig für das Verständnis oder die Erklä-

17 Vgl. *Sundhausen* 2004 (Fn. 15), S. 81 f.

18 *Ursinus, Michael* 2004: Osmanisches Reich, in: *Hösch, Edgar/Nehring, Karl/Sundhausen, Holm*: Lexikon zur Geschichte Südosteuropas, Wien, S. 500 f.

19 Vgl. *Sundhausen* 1991 (Fn. 9), S. 164.

20 Ebenda.

21 *Karger* 1991 (Fn. 11), S. 160 f.

22 Vgl. ebenda, S. 161.

rung sozialer Strukturen in den unterschiedlichen Teilräumen der Balkanregion ist auch die Tatsache, dass während der osmanischen Fremdherrschaft und der dadurch bedingten Auslöschung der mittelalterlichen adligen Führungsschicht, der serbisch-orthodoxen Kirche die Aufgabe zufiel, durch Pflege der nationalen Heiligenkulte die christliche Lehre ebenso wie die mittelalterlich-politische Reichsideologie lebendig zu halten. Zu betonen ist auch, dass diese Herrschaft eine soziale Nivellierung der südslawischen Bevölkerung bedeutete. Ausnahmen bilden aber ein freiwilliger Religionswechsel (wie zum Beispiel in Bosnien) oder das Pendeln zwischen den Kulturen und damit dem Erwerb von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Privilegien.

Wesentlich in unserem Themenzusammenhang sind auch die durch diese Herrschaft ausgelösten Wanderungsbewegungen, die damit die schon vorhandenen ethnischen Strukturen, das Siedlungsgefüge wie auch die Möglichkeiten des Wirtschaftens verkomplizierten. So hatten sich Teile der slawischen Bevölkerung in die geschützten und zum Teil unzugänglichen Dinarischen Gebirge zurückgezogen. Hunger- und Bevölkerungskrisen lösten wiederholt Wanderungswellen nach Norden und Osten aus. Hinzuweisen wäre auch auf die große Wanderung der Serben während des türkisch-österreichischen Krieges am Ende des 17. Jahrhunderts, so aus dem Kosovo nach Südungarn (die heutige Vojvodina) oder auf die Ansiedlung serbischer Flüchtlinge an der Habsburgischen Militärgrenze und das Nachrücken albanischer Bevölkerungsgruppen in das Kosovo.

SUNDHAUSEN hat in diesem Zusammenhang immer darauf hingewiesen, dass es trotz dieser Wanderungsprozesse und ethnischen Verklammerungen nicht zu einer „Angleichung“ unter jugoslawischen Völkern gekommen ist. Zwar gab es auf der Ebene der „Volkskultur“ eine Reihe von Gemeinsamkeiten, aber im Bereich der „Hochkultur“ wurden die Strukturen durch die jeweilige staatliche Zugehörigkeit der Bevölkerung und durch kulturelle Institutionen, insbesondere durch die Kirche, nachhaltig bestimmt.<sup>23</sup> Sicherlich liegen in diesen Prozessen und daraus erwachsenen Strukturen einige Erklärungsansätze für gegenwärtige Probleme und Konflikte auf dem Westbalkan.

### **3. Von den Staatsgründungen des 19. Jahrhunderts bis zu den Folgen des Ersten Weltkrieges**

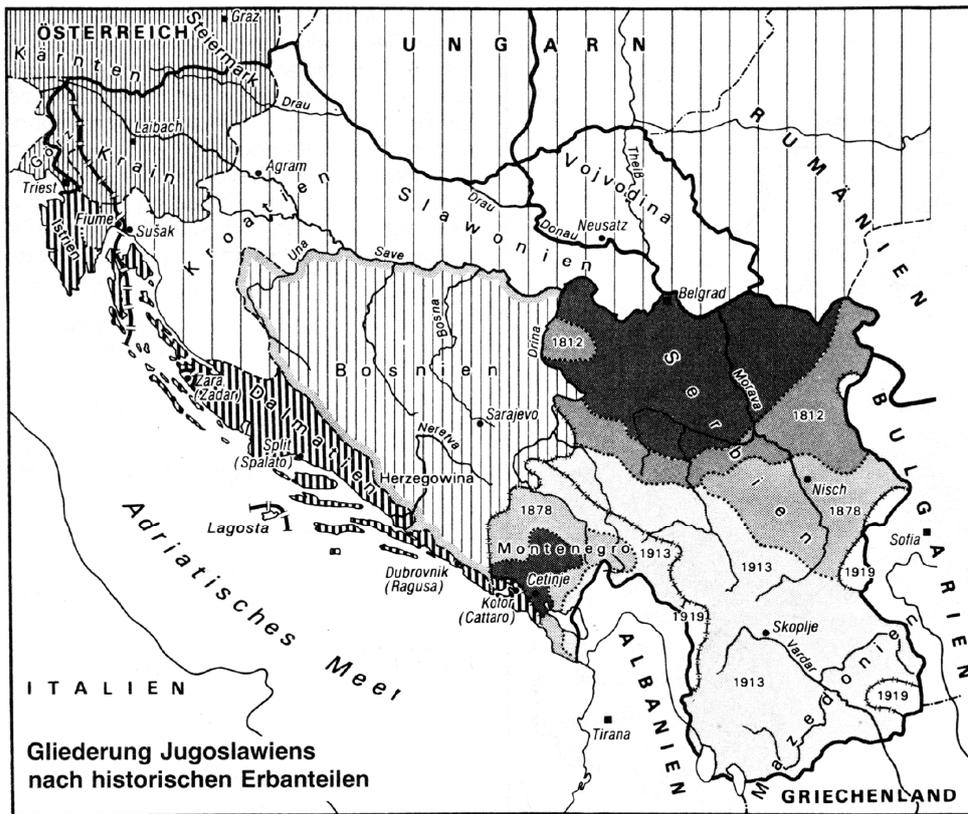
Wenn wir die Entwicklungen und Strukturen bis zum „Modernen Balkan“ einschätzen oder bewerten sollen, dann ist sicherlich HÖSCH voll zuzustimmen, dass nämlich den Balkanvölkern im 19. Jahrhundert eine Vorreiterrolle bei der Ablösung der Vielvölkerstaaten in Europa zufiel.<sup>24</sup> Zugleich bildet dieses 19. Jahrhundert das Zeitalter der Staatsbildungen und der folgenschweren historisch-politischen Zäsuren. Dabei kam der

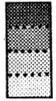
<sup>23</sup> Sundhausen 2001 (Fn. 6).

<sup>24</sup> Hösch, Edgar 1999: Kulturen und Staatsbildungen, in: Hatschikjan, Magarditsch/Troebst, Stefan: Südosteuropa. Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur. Ein Handbuch, München, S. 51.

Konstruktion von Nationen und Nationalstaaten oftmals ein hohes Maß an Zufälligkeiten und Willkür zu.<sup>25</sup> Denn es gab in der Großregion „Balkan“ zwar ethnische Kerngebiete oder Verdichtungszone, aber zwischen ihnen lagen oft Gebiete mit Misch- und Übergangscharakter, die sich einer konsensfähigen und in sich konsistenten, nationalen oder nationalstaatlichen Verantwortung entzogen. Beispiele sind Bosnien-Herzegowina, das Kosovo und Makedonien.

Abb. 3: Gliederung Jugoslawiens nach historischen Erbanteilen



-  Von Österreich vorwiegend nach dem Ersten Weltkrieg an Jugoslawien (Teile von Krain, Kärnten, Steiermark); zum geringeren Teil über das zwischenkriegszeitliche Italien (Teile von Krain und Istrien).
  -  Von Österreich aus vormals venezianischem und ragusanischem Herrschaftsgebiet vorwiegend nach dem Ersten Weltkrieg an Jugoslawien; zum geringeren Teil über das zwischenkriegszeitliche Italien (Istrien, Cres, Zadar).
  -  Von Ungarn nach dem Ersten Weltkrieg nach Jugoslawien (Kroatien-Slawonien, Über- und Zwischenmurgebiet, Teile des Banats, der Batschka und der Baranja).
  -  Von Österreich-Ungarn, das Bosnien-Herzegowina als osmanisches Staatsgebiet 1878 besetzt und 1908 annektiert hatte, nach dem Ersten Weltkrieg an Jugoslawien.
  -  Kernland und fortschreitende staatliche Expansion Serbiens und Montenegros zu Lasten des osmanischen Reiches.
- Staatsgrenze Jugoslawiens  
 Heute ——— 1919 -|-|-|
- Staatsgrenze Serbiens und Montenegros 1913 -|-|-|-

25 Sundhausen 2001 (Fn. 6), S. 30.

Dieser Prozess der „Staatenbildung“ begann bekanntlich mit der Gründung Griechenlands und des autonomen Fürstentums Serbien in den 1830er Jahren. Eine zweite Phase folgte mit der Errichtung eines Bulgarischen Exarchats. Die große orientalische Krise bedeutete dann eine weitere folgenschwere Zäsur. Und schließlich bildete der Berliner Kongress 1878 den letzten einvernehmlichen Versuch der europäischen Großmächte, eine stabile Struktur im Balkanraum zu schaffen. Trotz der unzureichenden Ergebnisse und der offenen Probleme (u.a. die Orientalische Frage, die Aufteilung der Europäischen Türkei unter den Balkanstaaten, die Bosnien-Probleme und die Makedonische Frage) bleibt positiv zu bewerten, dass es immerhin zur Formulierung von Grundrechten und Einigung über Antidiskriminierungsregeln im Rahmen dieser Prozesse gekommen ist.<sup>26</sup> In diesen Jahrzehnten zwischen 1878 bis hin zu den Balkankriegen 1912/13 erhöhte sich bei sich vielfach verändernden Grenzverläufen die Zahl der osmanischen Nachfolgestaaten (siehe oben).

Wichtig in unserem thematischen Zusammenhang und Schwerpunktsetzung – Krisen auf dem Balkan – ist darauf hinzuweisen, dass das von Österreich zunächst verwaltete bosnische Territorium 1908 annektiert wurde, allerdings einen Sonderstatus in der Doppelmonarchie erhalten hatte.<sup>27</sup>

Mit den Balkankriegen, die unter unterschiedlichen militärisch – territorialen Zielstellungen und unterschiedlichen „Koalitionen“ geführt wurden und bei denen es nicht nur um territoriale Ansprüche auf Gebiete im Südosten des Balkans, sondern auch um „Nachfolge-Konflikte“ ging, wurde bekanntlich die Endphase der postosmanischen Neuordnung im Südosten Europas erreicht. Da die Großmächte nicht an den Friedenskonferenzen teilnahmen, konnten oder mussten die Nachfolgestaaten ihre wechselnden Grenzen und vor allem den Status der davon betroffenen Bevölkerungsgruppen in Eigenverantwortung aushandeln. Fast alle Balkanhistoriker bewerten diese Ergebnisse, insbesondere die des „Bukarester Friedens“ 1913, die hinsichtlich der Gewährleistung von Grundrechten (für Angehörige ethnischer und/oder religiöser Minderheiten) weit hinter den Beschlüssen des Berliner Kongresses zurückgeblieben waren, als äußerst ambivalent.<sup>28</sup> Zum einen wird betont, dass sich nun der Balkan in das „Europa der Nationen und Nationalitäten“ eingefügt habe und die Region südlich der „nassen Grenze“ aus sieben staatlich separierten Territorien bestünde. Zum anderen entstanden oder existierten aber entlang der neuen Grenzen erhebliche Konfliktpotenziale, auch in den Köpfen der Bewohner. Nochmals muss betont werden, dass sich alle postosmanischen Staaten als „Staaten einer ethnisch definierten Titularnation“ verstanden. Die Pluralität und Gemengelage von Ethnien, Religion und Sprachen wurde durch ein Prinzip der Raum- und Bevölkerungsgestaltung verdrängt, durch ein Streben nach nationalterritorialer Gliederung und nationaler Homogenität verstärkt. Flucht, Vertreibung, Auswanderung oder

26 Vgl. Troebst, Stefan 2004: Berliner Kongress, in: Hösch, Edgar/Nehring, Karl/Sundhausen, Holm (Hrsg.): Lexikon zur Geschichte Südosteuropas, Wien, S. 110 f.

27 Zur Vertiefung der historisch-politischen Hintergründe und Prozesse sei wiederum auf Calic 2016 (Fn. 4) verwiesen, insbesondere auf Kapitel „Weltkrisen und Weltkriege 1870-1945“, S. 344-502.

28 Vgl. Sundhausen 2001 (Fn. 6), S. 32.

gar Bevölkerungsaustausch verursachten postosmanische Wanderungsprozesse und bildeten zweifellos Ursachen für staatliche oder ethnische Instabilitäten und für bis in das 21. Jahrhundert auftretende Konflikte. Nochmals sei dieses kurze Kapitel abschließend auf die prägnante Darstellung SUNDHAUSENS über die „Dekonstruktion des Balkanraumes“ hingewiesen. So hat sich die ethnographische Karte des Balkanraumes an vielen Stellen deutlich vereinfacht, blieb aber an anderen Stellen noch immer kompliziert und konfliktträchtig genug (z.B. im Kosovo oder in Bosnien-Herzegowina).<sup>29</sup>

Angesichts der kaum noch zu überschauenden Literatur über die vielschichtigen Ursachen, den Verlauf und vor allem über die Folgen des Ersten Weltkrieges, sei hier im Rahmen unseres Themas „Westbalkan – Krisen ohne Ende?“ nur auf zwei aktuelle Arbeiten verwiesen. CALIC hat in ihrer umfangreichen Analyse der Geschichte Südosteuropas als Weltgeschichte einer Region die Phasen der „Postimperialen Neuordnung 1912/13 bis 1945“ eindrucksvoll nachvollzogen, in ihren Ursachen ergründet und ihren Folgen bewertet<sup>30</sup>.

Nicht so sehr um die Frage „Warum“, sondern eher um das „Wie“ ging es CLARK in seiner Publikation „Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog“.<sup>31</sup> Grob vereinfacht darf hier in einem politisch-geographischen Beitrag, zurückgreifend auf die oben genannte Literatur, festgehalten werden: Der Erste Weltkrieg setzte die in den vorausgegangenen Balkankriegen 1912/13 eingeleitete Neugestaltung der politischen Landkarte Südosteuropas fort, die, wie schon dargestellt, zu einer grundlegend veränderten Raumstruktur bzw. staatlicher Gliederung weiter Teile der Region geführt hat.

Die durch das Attentat von Sarajevo ausgelöste Julikrise, überstürzte Ultimaten und Mobilmachungen sowie politische Fehleinschätzungen bildeten eine folgenschwere Kette von Tatsachen, die schließlich zu Kriegserklärungen (Österreich-Ungarn an Serbien), zu Generalmobilmachungen (Russland, Österreich-Ungarn) sowie zur deutschen Mobilmachung und Kriegserklärung an Russland führten. Zwar war Südosteuropa und der Mittelmeerraum, verglichen mit Frankreich und Russland nur ein „Nebenschauplatz des Ersten Weltkrieges“<sup>32</sup>, doch die sich gegenüber stehenden Mittelmächte wie auch die Entente suchten in den Balkanstaaten jeweils Bündnispartner. Zwei weitere „Fakten“ erscheinen im Themenzusammenhang unserer politisch-geographischen Betrachtung noch wichtig: Bereits im November 1914 war das Osmanische Reich an der Seite der Mittelmächte in den Krieg eingetreten, um eine gewisse territoriale Revision der Folgen der Balkankriege zu erreichen. Das Ausscheiden Russlands als Folge der revolutionären Ereignisse hatte nicht nur militärische Auswirkungen, sondern führte später, in der postrevolutionären Phase und dem Sieg der Kommunisten, zu weiteren politischen Wirkungen in Form von Hoffnungen oder Befürchtungen, insbesondere in der serbisch-kroa-

29 Ebenda, S. 33.

30 Calic 2016 (Fn. 4), S. 424-491.

31 Clark, Christopher 2015: Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog, München.

32 Vgl. die umfassende Darstellung bei Winkler, Heinrich August 2011: Geschichte des Westens – 2. Die Zeit der Weltkriege 1914-1945, München, S. 20 ff.

tischen Region, aber auch in Ungarn, Bessarabien oder Bulgarien. Der Zusammenbruch des Osmanischen Reiches und der endgültige Zerfall Österreich-Ungarns und des Zarreiches, das Ausscheiden des besiegten Deutschlands bei demonstrativer Zurückhaltung der aliirten Hauptmächte USA, Großbritannien und Frankreich, hatte eine tiefe Spaltung Südosteuropas in „Gewinner“ und „Verlierer“ zur Folge.<sup>33</sup> So konnten die Gewinner (Griechenland, Rumänien, Serbien) einen Großteil ihrer Gebietsgewinne, die sie gegen die Osmanen, Habsburger oder gegen die Russen, zum Teil auch gegen Nachbarstaaten im Krieg oder durch Verhandlungen erzielt hatten, völkerrechtlich absichern. Insbesondere Serbien konnte dabei erhebliche Erfolge erzielen, während Ungarn die größten Verluste akzeptieren musste.

Das Ergebnis dieser Neugestaltung der politischen Landkarte Südosteuropas war nicht nur die Entstehung zweier heterogener Großstaaten – das spätere Jugoslawien und Rumänien – sondern eine politische Spaltung der Region mit veränderten Machtstrukturen bei einem Fortbestand vielfältiger außen- und innenpolitischer Konflikte.<sup>34</sup> Ein unmittelbares Ergebnis war zweifellos der sich ständig verstärkende Revisionismus der Gegner dieser „neuen Ordnung“. Vergessen darf man auch nicht die seit den Kriegspetoden ab 1912 zu verzeichnenden, hohen Bevölkerungsverluste von über zehn Millionen Menschen, die Zwangsumsiedlungen oder Vertreibungen sowie die immensen materiellen Schäden. Allein Serbien verlor fast 28 Prozent seiner Bevölkerung im Vergleich zu 1913 sowie etwa die Hälfte seines Volksvermögens.<sup>35</sup>

#### 4. Das „Erste“ Jugoslawien: Eine Fehlkonstruktion?

Die Bewertungen der Gründung des ersten jugoslawischen Staates 1918 durch die internationale Politik und vor allem durch die Historiographie fallen sehr unterschiedlich aus: „Vom Experiment Jugoslawien“ oder von der „unvollkommenen Staatsschöpfung“ bis hin zur Frage nach „Vereinigung oder Anschluss“ lauten einige der Aussagen.<sup>36</sup> Einigkeit bei allen Wertungen besteht aber darin, dass der Zerfall der Habsburger Monarchie und die territorialen Forderungen Italiens an der Adria die südslawischen Politiker unter Zeitdruck setzte. Zugleich spielte bei den kleineren Völkern sicherlich die Furcht vor dem Wiederaufstehen des „Völkerkerkers“ eine wichtige Rolle. Bewunderer und Befürworter im In- und Ausland sahen in der Staatsgründung jedoch ein multiethnisches Modell. Gegenüber der Öffentlichkeit des In- und Auslands hat sich dieser erste jugoslawische Staat allerdings mit einem ideologischen Mythos legitimiert, unter anderem mit der These, dass es eine jugoslawische Nation gebe. Auch die bis 1929 geltende Staatsbezeichnung als „Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen“ und die

33 *Sundhausen* 2004 (Fn. 15), S. 663-664.

34 Vgl. ebenda, S. 665.

35 Vgl. *Calic, Marie-Janine* 1994: Sozialgeschichte Serbiens 1815-1941, München, zitiert bei *Sundhausen, Holm* 2007: Geschichte Serbiens – 19.-21. Jahrhundert, Wien/Köln/Weimar S. 228.

36 Vgl. *Sundhausen, Holm* 1993: Experiment Jugoslawien. Von der Staatsgründung bis zum Staatszerfall. B.I. Taschenbuch, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich oder *Calic* 1995 (Fn. 35).

von führenden Politikern jener Zeit erfundene „dreieinige Nation“<sup>37</sup> zeigen den inneren Widerspruch dieser Ideologie. Aber nicht nur der immer wieder zitierte „Jugoslawismus“ oder die fehlende völkerrechtliche Legitimation bedeuteten Belastungen. Große Belastungen, gleichsam als Erblast, lagen in den unterschiedlichen Stadien im Prozess der Nationswerdung in den nun zusammen geschlossenen Staaten. Während dieser bei Serben, Kroaten und Slowenen verhältnismäßig fortgeschritten war, erwies sich die große ethnische Vielfalt im Süden der Region als erhebliches Problem. Die Montenegriner verstanden sich eher als Serben, auch die Mazedonier wurden offiziell als Serben subsummiert. Gespalten war dagegen die Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina: Soweit sie orthodoxen Glaubens waren, galten sie als Serben. Die katholischen Teile zählten zu den Kroaten. Darüber hinaus lebten in der Region zahlreiche kleinere Bevölkerungsgruppen, so die Albaner in Kosovo oder Mazedonien, deutsche und ungarische Bewohner im Norden. Dazu kam eine Vielzahl kleinerer Gemeinschaften wie die Türken, Rumänen oder Italiener. Ethnisch, konfessionell und sprachlich homogen erschienen – in den Grenzen vor den Balkankriegen – nur Slowenen und Serben. Nochmals zu betonen ist daher mit SUNDHAUSEN, dass es eine jugoslawische Nation weder vor noch nach 1918 gab. Die Serben bzw. das serbische Königshaus führten dabei ihre Dominanz als führende Nation im neuen Staat auf die Erfolge im Kampf gegen die osmanische und österreich-ungarische Vorherrschaft zurück. Zweifellos ist der Bewertung SCHÖNFELDS zuzustimmen, dass die Serben die Vorteile ihrer Position zum Teil ohne Rücksicht auf die Rechte der anderen Völker des gemeinsamen Staates durchsetzten.<sup>38</sup> Die Bemühungen um einen Ausgleich zwischen den größeren Völkern und dem Schutz kleinerer Volksgruppen blieben sehr in den Anfängen. Völlig zu Recht wurde in der politischen oder historischen Literatur darauf hingewiesen, dass das Königreich ein kompliziertes und unter großen Schwierigkeiten zu regierendes Konstrukt war. Spiegelbild für die zunehmenden innenpolitischen Spannungen, verursacht vor allem durch unterschiedliche Ethnien, Religionen und Sprachen, bildete die Parteienstruktur, genauer die Parteienzersplitterung als Ausdruck eines nationalen und regionalen Egozentrismus.<sup>39</sup> Noch deutlicher, vor allem folgenschwerer und fast staatszerstörend, zeigte sich der Konflikt im Kampf um die Verfassung. Vier Modelle, vom „Jugoslawismus“ über ein föderatives System, die Ausweitung des serbischen Staatsverständnisses (großserbisches Modell) bis hin zur Trennung der einzelnen Nationen (separatistisches Modell) standen zur Diskussion. Alle Modelle wurden mehr oder weniger zur Konzeption einzelner Parteien. Zweifellos wurden mit der Verfassung von 1921 bereits die Weichen für eine innenpolitische Dauerkrise gestellt. Ebenso folgenschwer wie die sich zuspitzenden nationalen Gegensätze erwiesen sich die unterschiedlichen Entwicklungsstadien zivilisatorischer bzw. politischer Strukturen und zum Teil ererbten, regionalen sozialökonomischen Disparitäten. Diese anzustrebende wirtschaftliche und soziale Integration der sehr unterschiedlichen Landesteile innerhalb der neuen Außengrenzen bedeutete

37 *Sundhausen* 1991 (Fn. 9), S. 164.

38 *Schönfeld, Roland* 2001: Der Zerfall Jugoslawiens, in: *Lienau (Hrsg.)* (Fn. 6), S. 107-135.

39 Vgl. die Bewertung durch *Sundhausen* 1991 (Fn.9), S. 165.

eine der größten Herausforderungen. Zum einen musste das erhebliche Wohlstandsgefälle vom Norden nach Süden, vom „reichen“ Slowenien und Kroatien zu den extrem „armen“ Bevölkerungsgruppen im Süden und Südosten ausgeglichen werden. Zum anderen hieß es Ansätze zur Modernisierung oder Urbanisierung dort erst zu schaffen, denn nennenswerte erfolversprechende Anknüpfungspunkte für eine erforderliche Industrialisierung und für eine moderne Landwirtschaft existierten nur in den ehemaligen habsburgischen Gebieten, so wie in Slowenien, in der Großregion Zagreb oder in der Vojvodina. Probleme ergaben sich auch bei der Integration der verschiedenen Eisenbahnsysteme, der Vereinheitlichung der Währungen oder der Zollgebiete.<sup>40</sup> Leider ist die statistische Basis für eine exakte Kennzeichnung und Bewertung sozialökonomischer Strukturen noch immer unzureichend. Bezogen auf das Bevölkerungseinkommen lebten in jener Epoche 80 Prozent der Einwohner des SHS-Staates von der Landwirtschaft, weniger als zehn Prozent der Bevölkerung von der Industrie oder dem Handwerk. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen entsprach dem Einkommen in unterentwickelten Staaten. Als wesentliche sozialstrukturelle Probleme erwiesen sich das Fehlen einer gesellschaftlichen Mittelschicht und das zum Teil geringe Bildungsniveau der Bevölkerung; ausgedrückt durch eine hohe Analphabetenrate, insbesondere in ländlichen Räumen. Der Urbanisierungsgrad lag 1921 zudem unter sieben Prozent.<sup>41</sup>

Für den Staat dagegen galt als wichtigste Aufgabe, wie oben schon angesprochen, die Schaffung der Rahmenbedingungen für eine moderne Wirtschaftsentwicklung. Dazu zählten eben die Vereinheitlichung der Währungen und der Steuersysteme, die Modernisierung der Agrarverfassungen und vor allem die Anpassung der technischen Infrastrukturen an die Erfordernisse des neuen Binnenmarktes. Zusammenfassend ließe sich die Situation des „neuen Staates“ durch fünf wesentliche „Engpassfelder“ kennzeichnen:

- eine ländliche Überbevölkerung,
- regionale Entwicklungsunterschiede,
- ein geringer Industrialisierungsgrad,
- ein niedriges Bildungsniveau,
- und eine hohe Abhängigkeit vom Auslandskapital.<sup>42</sup>

Zu einem fast unlösbaren Dauerproblem, das nicht zuletzt zum vorläufigen Ende der parlamentarischen Demokratie führte, wurde der Konflikt zwischen den kroatischen Kräften und den Serben. Proteste, Aufstände und Mord mündeten in der Suspendierung der Verfassung und der Auflösung des Parlaments durch den König 1929. Doch auch die „Königsdiktatur“ löste keines der gravierenden Probleme. Erst kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs gewährte die Regierung den Kroaten weitgehende Selbstver-

40 Vgl. *Schönfeld* 2001 (Fn. 38), S. 109.

41 Zur Urbanisierung und Stadtentwicklung in Südosteuropa vgl. *Förster, Horst* 2010: Geographische Stadtforschung, in: *Bohn, Thomas M./Calic, Marie-Janine*: Urbanisierung und Stadtentwicklung in Südosteuropa vom 19. bis zum 21. Jahrhundert, München/Berlin, S. 159-171.

42 Vgl. hierzu auch *Sundhausen, Holm* 1982: Geschichte Jugoslawiens, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, S. 50-57.

waltungsrechte. Das Abkommen von 1939 (sporazum) schuf dann ein autonomes Kroatien, doch die neuen Grenzen erzeugten weitere folgenschwere Konflikte und Krisen. Kroatien umfasste nun fast ein Drittel des jugoslawischen Territoriums, schloss Dalmatien und einen Großteil des historischen Bosnien-Herzegowinas mit ein. Aber innerhalb dieses „neuen Territoriums“ lebte, wie schon einmal angedeutet, eine große Zahl von Serben und Muslimen, deren Volksgruppenrechte ungeklärt blieben.<sup>43</sup> Eine Folge daraus war, dass separatistische Kräfte sich, wie zuvor in Kroatien, auch in anderen Teilregionen wie in Slowenien, Montenegro und Makedonien formierten.

Der Überfall Hitler-Deutschlands im April 1941 läutete schließlich mit der Gründung eines mit der Ustascha-Bewegung (hr: Ustaša = der Aufständische) und durch die Unterstützung Deutschlands und Italiens gebildeten Kroatiens sowie der Aufteilung „Rest-Jugoslawiens“ das endgültige Ende des „Ersten Jugoslawiens“ ein. Über das furchtbare Ende des Krieges mit Vergeltung, Terror, Tod und Vertreibungen muss hier nicht mehr berichtet werden.

Aber eine mehr methodisch-fachliche Frage muss noch kurz beantwortet werden: Warum erfolgte in den vorausgegangenen Kapiteln eine relativ ausführliche Darstellung der historisch-politischen Entwicklungsprozesse in der Balkanregion? Es ist nach wie vor die Vorstellung des Verfassers, der Frage nach der Entstehung von Krisen in der Großregion nachzugehen. Dabei stehen die ethnischen, religiösen, territorialen Probleme und Konflikte im Zentrum. Zugleich geht es um Raumbeziehungen und Grenzen, die von den ersten Territorialbildungen bis zur Gegenwart eine wichtige Rolle spielen. Die Grenzen gehen über die Menschen hinweg. Welche Folgen hat das für deren sozialen und wirtschaftlichen Lebensformen? Einen interessanten Beitrag zu dieser Problematik hat STEINDORFF mit seiner Studie „Bosnien-Herzegowina: Geschichte der äußeren und inneren Grenzen“ vorgelegt, ein Thema auf das später noch eingegangen wird.<sup>44</sup>

Zuvor soll aber sehr konzentriert auf die Prozesse der „Wiederherstellung“ Jugoslawiens und zur Föderalisierung des Staates und deren Folgen sowie zum Experiment des Aufbaus eines eigenständigen Wirtschaftssystems eingegangen werden. Den Abschluss bildet der Versuch die ökonomischen und politischen Krisen der 1980er Jahre zu kennzeichnen, denen schließlich eine totale Desintegration des Staates folgte.

---

43 Vgl. *Schönfeld* 2001 (Fn. 40).

44 *Steindorff, Ludwig* 2001: Bosnien-Herzegowina: Geschichte der äußeren und inneren Grenzen, in: *Raumstrukturen und Grenzen in Südosteuropa*, Hrsg. *Lienau* (Fn. 6), S. 137-156, vgl. *Sundhausen* 2001 (Fn. 6).

## 5. Das „Zweite“ Jugoslawien: Von den Entwicklungsproblemen bis zum „Zerfall“

Über den brutalen, verlustreichen und folgenschweren Befreiungskrieg in den letzten Kriegsjahren, aber auch über den Bürgerkrieg am Ende des Zweiten Weltkrieges liegen umfangreiche Untersuchungen vor.<sup>45</sup> Insbesondere über die Rolle Titos, dessen einzige, kommunistisch geführte Widerstandsbewegung in Europa, sich aus eigener Kraft die politische Macht erkämpft hatte, wurde ausführlich diskutiert. Die im Herbst 1943 unter seiner Führung in Jaice gebildete provisorische Regierung proklamierte die Wiederherstellung Jugoslawiens als Volksrepublik und als Föderation in der Serben, Kroaten, Slowenen, Makedonier und Montenegriner auf der Grundlage der Selbstbestimmung zusammenleben sollten. Zweifellos gelang Tito, insbesondere in Hinblick auf die Nationalitäten, damit zunächst ein bemerkenswerter Neuanfang, zumal diesen „Staatsvölkern“ jeweils eine Teilrepublik bzw. autonome Gebiete (Kosovo und Vojvodina in Verbindung mit Serbien) zugestanden wurde (vgl. Abb. 4). Somit wurde auch Makedonien als eigene Nation anerkannt und auch die in drei Konfessionen gespaltene Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas erhielt einen territorialen Republikstatus.<sup>46</sup> Festzuhalten bleibt aber auch, dass dieser Bundesstaat von einer zentralistisch strukturierten Partei gesteuert wurde und die gesamte Wirtschaft zunächst nach einem Modell des sowjetischen Zentralverwaltungssystems funktionierten sollte. Erst nach der Lösung Jugoslawiens aus dem Sowjetblock, genauer nach dem Ausschluss aus dem Komintern 1948 und einem Jahr später aus dem RGW, begann eine vorsichtige Dezentralisierung durch Übertragung ausgewählter Kompetenzen der Zentralregierung an die Republiken und autonomen Provinzen. Der Bruch mit Stalin erforderte nicht nur eine nachträgliche ideologische Rechtfertigung. In der Wirtschaftspolitik wurde daher ein sogenannter „Selbstverwaltungs-Sozialismus „nachgereicht“<sup>47</sup>.

In der Außenpolitik wurde eine gewisse Neuorientierung angestrebt, dabei erlaubte die Politik der „Blockfreiheit“ einerseits eine Verbesserung der Beziehungen zum Westen, die auch für die Bevölkerung selbst Vorteile brachte. Auch der staatlich subventionierte Tourismus, vor allem in Dalmatien, oder auch die Gastarbeiter-Abkommen 1968, bedeuteten finanzielle Zuwächse. Andererseits versöhnte die aktive Neutralität die rivalisierenden außenpolitischen Orientierungen innerhalb des Vielvölkerstaates.<sup>48</sup> Dennoch gab es innenpolitisch große Probleme bei der Umsetzung des Selbstverwaltungssystems. So sehr der sogenannte „Dritte Weg“ im Ausland Beachtung fand, musste bei der Durchsetzung der Wirtschaftsreformen immer wieder gegen den überkommenen Zentralismus angegangen werden. Eine erste Krise begann Mitte der 1960er Jahre als Folge des ökonomischen Nachkriegsbooms und einer forcierten Industrialisierungspoli-

45 Vgl. *Sundhausen* (Fn. 4).

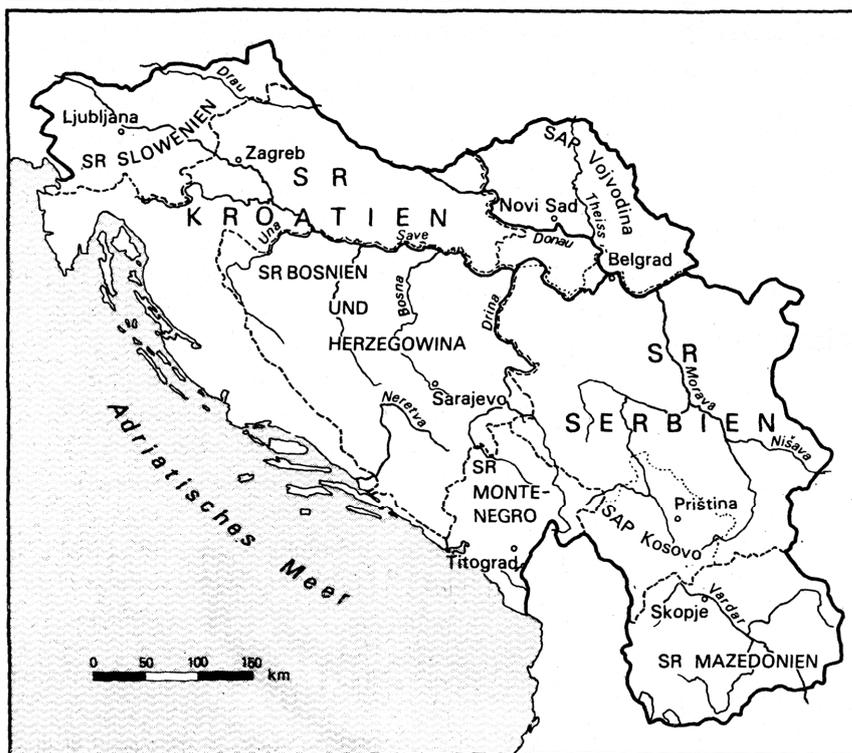
46 Vgl. wiederum bei *Holm Sundhausen*, der diese Prozesse der Territorientwicklungen im „Zweiten Jugoslawien“ mehrfach fachkompetent dargestellt hat, vgl. *Sundhausen* 2001 Fn. 9.

47 Vgl. die umfangreiche Literatur bei *Sundhausen* 1991 (Fn. 9), S. 166.

48 *Calic* 2016 (Fn. 4), S. 525.

tik unter Ausschöpfung aller Ressourcen. Dabei waren die hohen Wachstumsraten vornehmlich das Ergebnis extensiver Umstrukturierungen. So wurden auch die schon mehrfach angesprochenen ererbten Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Republiken wieder sichtbar. Nicht zufällig stand daher auch die wiederentdeckte nationale Frage in engem Zusammenhang mit angestrebten Wirtschaftsreformen und den angedeuteten sozioökonomischen Problemen. Die in der Verfassung von 1963 festgeschriebene Föderalisierung und eine vorsichtige Liberalisierung führten aber auch zur Unzufriedenheit einzelner Republiken und Regionen über ihren Status in der Föderation. Hinzuweisen wäre auf den Dissens zwischen Kroatien und der föderalen Regierung über den finanziellen Beitrag zum Budget der Bundesstaaten, auf den Streit über die Schaffung einer gemeinsamen serbokroatischen Sprache, der in allgemeine Beschwerden über politische, wirtschaftliche und kulturelle Diskriminierungen mündete.<sup>49</sup> Die Proteste gegen die „Ausplünderung Kroatiens“ wurden von Tito unterdrückt, Säuberungsaktionen bei leitenden Organen der Republiken folgten. Dieser „kroatische Frühling“ von 1971 wird allgemein von Südosteuropa-Historikern als Beginn der ersten großen Krise Jugoslawiens seit Ende des Zweiten Weltkrieges bezeichnet.<sup>50</sup>

Abb. 4: Administrative Gliederung der sozialistischen Föderation Republik Jugoslawien



Der Tod Titos 1980 löste zwar zunächst nicht den von vielen Politikern vorausgesagten Zusammenbruch der Föderation aus. Aber die folgenden Jahre waren von einer andauernden Krise von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gekennzeichnet. Eine ständig stei-

49 Schönfeld 2001 (Fn. 40), S. 113 f.

50 Sundhausen 1991 (Fn. 9), S. 191.

gende Inflation, eine rasante Absenkung des Lebensstandards sowie soziale und nationale Spannungen waren die Folge.<sup>51</sup> Nicht allein die in der Verfassung von 1974 verankerte Dezentralisierung von Kompetenzen galten als Hauptgründe, sondern die Ineffizienz des unter Tito eingeführten Selbstverwaltungssozialismus, ein Wirtschaftssystem, das die zersplitterten Unternehmen aushöhlte, Investitionen fehlleitete und Lohnerhöhungen vornahm, die die Ausfuhrkompetenz des Landes schwächten. Wenige, aber signifikante Beispiele für die konkreten Auswirkungen seien hier genannt: Bei einer zunehmenden Geldentwertung sank das Realeinkommen zwischen 1978 und 1988 um ein Drittel. Die Arbeitslosigkeit stieg rapide, zwei Drittel der Arbeitslosen waren jünger als 25 Jahre. Bis Ende 1988 wuchs die Auslandsverschuldung auf 33 Milliarden US-Dollar. Die Hälfte der Devisenerträge aus den Westexporten (53,2 Prozent des Außenhandels) musste für Verzinsung und Tilgung der Kredite aufgebracht werden. Umgekehrt kamen über 55 Prozent der Importe aus westlichen Ländern, nur 28,2 Prozent aus sozialistischen Staaten.<sup>52</sup>

Die nachfolgenden Tabellen (5/6) zur Raumstruktur, zur Bevölkerung, zur Wirtschaft und zum Lebensstandard sowie zum Gesellschaftsprodukt untergliedert nach Republiken und Autonomen Provinzen (1981 und 1987) verdeutlichen nicht nur die angesprochene Krisenentwicklung, sondern bestätigen auch die gravierenden regionalen Disparitäten.

Abb. 5: Strukturdaten zu Raum, Bevölkerung, Wirtschaft und Lebensstandard Jugoslawiens nach Republiken und Autonomen Provinzen (1980er Jahre)

	Jugoslawien	Bosnien und Herzegowina	Montenegro	Kroatien	Makedonien	Slowenien	Serbien			
							gesamt	Serbien i. e. S.	Kosovo	Vojvodina
<b>Fläche und Bevölkerung</b>										
Fläche, qkm	255 804	51 129	13 812	56 538	25 713	20 251	88 361	55 968	10 887	21 506
Flächenanteil in %	100	20,0	5,4	22,1	10,1	7,9	34,5	21,9	4,2	8,4
Bevölkerung, Tsd., 1989 <sup>1)</sup>	22 735	4 278	616	4 467	1 997	1 890	9 487	5 624	1 879	1 984
Bevölkerungsanteil in %	100	18,8	2,7	19,7	8,9	8,9	41,7	24,9	8,0	8,8
<b>Sozialstruktur</b>										
Bev. i. arbeitsf. Alter <sup>2)</sup> , Tsd., 1989	15 396	3 009	412	3 049	1 353	1 263	6 310	3 869	1 095	1 346
Arbeitsuch. Bev. <sup>3)</sup> , Tsd., 1989	1 201	277,0	46,4	139,9	148,7	28,2	560,8	320,7	139,0	101,1
Arbeitslosenrate, 1989	7,8	9,2	11,2	4,5	11,0	2,2	8,9	8,2	12,7	7,5
Anteil d. landw. Bev., %, 1961 <sup>4)</sup>	49,6	50,2	47,0	43,9	51,3	31,1	56,1	56,2	64,2	51,8
Anteil d. landw. Bev., %, 1981 <sup>4)</sup>	19,2	17,3	13,5	15,2	21,7	9,4	25,4	27,6	24,6	19,9
Anteil d. städt. Bev., %, 1961	28,3	19,5	21,1	30,8	34,9	28,9	29,8	28,6	19,5	38,3
Anteil d. städt. Bev., %, 1981	46,5	43,2	50,7	50,8	53,9	48,9	46,6	47,8	32,5	54,1
Anteil d. Analphabeten, %, 1961 <sup>5)</sup>	19,7	32,5	21,7	12,1	24,5	1,8	21,9	23,0	41,1	10,6
Anteil d. Analphabeten, %, 1981	9,5	14,5	9,4	5,6	10,9	0,8	10,9	11,1	17,6	8,5

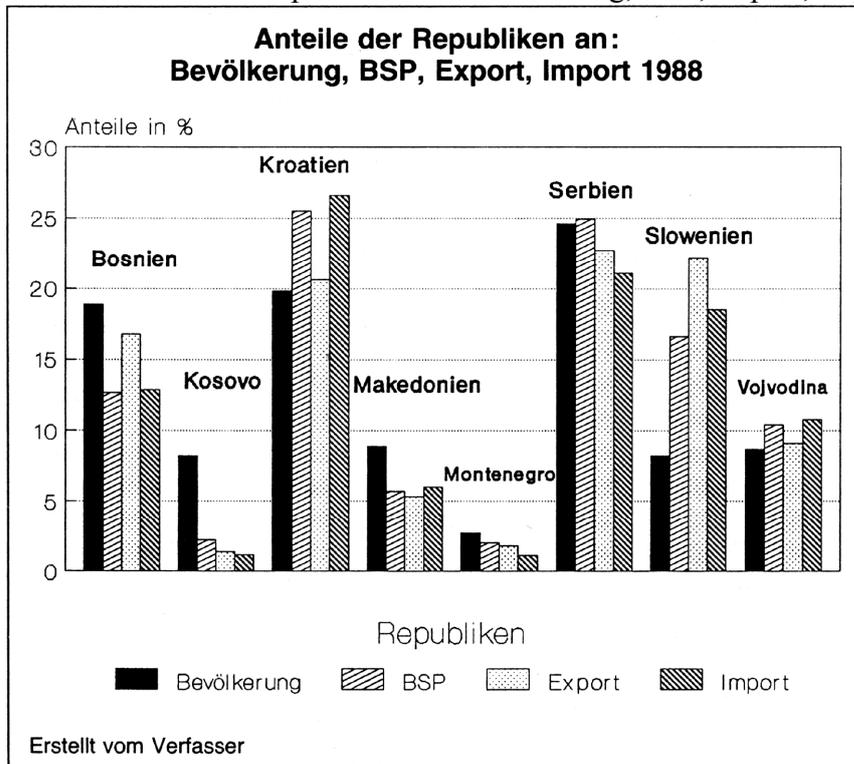
<sup>1)</sup> Ohne die etwa 0,9 Mill. Jugoslawen, die als „Gastarbeiter“ im Ausland leben. – <sup>2)</sup> Männer 15–64 Jahre, Frauen 15–59 Jahre. – <sup>3)</sup> Jahresdurchschnitt. – <sup>4)</sup> 1961 und 1981 sind Vollzählungsjahre. <sup>5)</sup> Bevölkerung im Alter über 10 Jahre.

Diese schwere Wirtschaftskrise in den 1980er Jahren verschärfte natürlich die „Animositäten“ zwischen den Völkern der Föderation. Zudem führten Kompetenzstreitigkeiten und das Schwinden einer gesamtstaatlichen Solidarität zu „Einzelgängen“ einiger

- 51 Vgl. die knappe, aber äußerst kompetente, auf umfangreicher Literatur basierende Darstellung von *Djekovic, Liliana* 1991: Jugoslawiens Wirtschaft. Zwischen Fehlentwicklung und Reformbewegung, in: Jugoslawien in der Zerreißprobe, hrsg. von : LPB, Der Bürger im Staat, 41. Jg. Stuttgart, S. 174-183.  
52 *Djekovic* 1991 (Fn. 60), S. 177

Republiken, die mehr oder weniger ihre eigenen Ziele verfolgten. Insbesondere fühlten sich die wohlhabenden Regionen des Nordens von den rückständigen Gebieten des Südens ausgebeutet.

Abb. 6: Anteile der Republiken an: Bevölkerung, BSP, Export, Import 1988



Über die Rolle von S. Milošević in diesem Umfeld ökonomischer Probleme, aber vor allem der ethnischen Spannungen und Animositäten, ist viel berichtet worden. Zumindest hat er es anscheinend verstanden durch seine Formen des Populismus nicht nur die Massen zu lenken, sondern insbesondere seine politische Macht ständig zu erweitern. SUNDHAUSEN hat in seiner schon häufig zitierten Geschichte Serbiens die „Selbsterstörung Serbiens“ zwischen 1989 und 2000 eindrucksvoll analysiert<sup>53</sup>. Danach stand insbesondere die politische Szene Serbiens von 1987 und 2000 im Zeichen von Milošević und eines ausufernden „Volkskults“. Zweifellos einen Höhepunkt der Mobilisierung der Massen, anknüpfend an den Mythos der Kosovo-Schlacht, bildete die 600-Jahrfeier dieses Ereignisses am 28. Juni 1989. Schon zuvor hatte es unter seinem Einfluss im Kosovo und in der Vojvodina politische Säuberungsaktionen und Entmachtungen der Parteiführungen gegeben. Im Kosovo führte dies praktisch zur politischen Entmachtung der autonomen Republik. Zwar wurde mit der Änderung der serbischen Verfassung von 1989 der serbische Einheitsstaat wieder hergestellt, doch mit dem wachsenden Einfluss „großserbischer Politiker“ wuchsen umgekehrt die Befürchtungen

53 Sundhausen 2007 (Fn. 4), S. 379-450.

hinsichtlich der Machtsteigerung Serbiens im jugoslawischen Staatspräsidium. Vor allem die Slowenen zählten zu den schärfsten Kritikern der Politik Miloševićs.

Die Folgen des ineffektiven Wirtschaftssystems, die Misserfolge der von Slowenen wesentlich mitgetragenen „Entwicklungshilfe“ für die rückständigen Regionen, waren die Ursachen für die schon 1984 auftretenden Absichten über eine Trennung der Republik vom Bundesstaat. Zwar keimte 1989 mit der Wahl des Kroaten Marković zum Ministerpräsidenten Serbiens Hoffnung auf einen Politikwechsel auf. Diese bezog sich auf eine kleine Transformation, so zum Beispiel zu einem Bekenntnis zur Marktwirtschaft, zur Liberalisierung der Importwirtschaft und zur Bekämpfung der Inflation. Doch die „Provinzfürsten“ verteidigten ihre Macht und außerdem führte vor allem der slowenisch-serbische Zwist zum Ende der Bundespartei. Die freien Parlamentswahlen in den Republiken von 1990 bewiesen aber, dass es keinen gesamtjugoslawischen Konsens hinsichtlich einer überstaatlichen und gesellschaftlichen Ordnung mehr gab. Die neuen nationalkonservativen bzw. nationalistischen Parteien mit F. Tuđman in Kroatien, A. Izetbegović in Bosnien und S. Milošević in Serbien zeigten kaum noch eine Kompromissbereitschaft bei der Bewältigung aktueller Probleme oder Konflikte. Der Zerfall Jugoslawiens setzte sich schon im Sommer 1990 mit der staatlichen Souveränitätserklärung Sloweniens fort, wenig später folgte auch Kroatien. In der Folgezeit überschlugen sich daher die politischen und militärischen Ereignisse. So führten die angedeuteten Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens über die militärischen Grenzsicherungen Sloweniens 1991 zu einem zehntägigen Kampf zwischen der slowenischen Territorialverteidigung und der Jugoslawischen Volksarmee (JVA). Zugleich verstärkten sich in Kroatien die Auseinandersetzungen zwischen der kroatischen Nationalgarde und serbischen Militärkräften. Im Herbst 1991 führte eine Großoffensive der JVA zur Zerstörung von Vukovar und Dubrovnik. Doch während die UNO mit Friedenstruppen in Kroatien agierte, weitete sich der militärische Konflikt weiter aus. Er griff zunächst auf Bosnien-Herzegowina über (1992-1995), später – schon nach „Dayton“ (1995) – auf den Kosovo (1999) und schließlich auf Makedonien (2001).

Zunächst hatten die Verselbständigungsbewegungen der bosnischen Kroaten und Muslime nach einem von den bosnischen Serben boykottierten Referendum zur Abtrennung Bosnien-Herzegowinas von Restjugoslawien geführt. Als Antwort gründeten die bosnischen Serben die „Republik Srpska“. Mit Unterstützung durch die JVA konnten diese in kürzester Zeit erhebliche, territoriale Erfolge erringen (unter anderem die Belagerung von Sarajevo). CALIC hat den Verlauf und die Folgen dieser Kriegshandlungen nach den Unterlagen des „war reports“ detailliert beschrieben.<sup>54</sup> Das Tragische an diesen furchtbaren Ereignissen war aber, dass vor allem die Zivilbevölkerung in die taktischen, militärischen und politischen Ziele bewusst einbezogen wurde. Massenverbrechen wie Vertreibungen, Umsiedlungen, ethnische Säuberungen, Vergewaltigungen oder gar (Massen-)Hinrichtungen wurden dabei oftmals von politischen Führungskräften angeordnet. Neben den unglaublichen humanitären Opfern waren aber auch hohe

54 Calic, Marie-Janine 1996: Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, Frankfurt/M., S. 105-110.

Verlusten bei den Siedlungsstrukturen, Infrastrukturen oder wertvollen Kulturgütern zu beklagen.

Über die Rolle der internationalen Staatengemeinschaft, über die Wahrnehmung, Bewertung und Reaktion auf die sich verstärkende jugoslawische Systemkrise, auf den Zerfall und die damit verbundenen bzw. verursachten Kriege ist in der westlichen Politik, in den Medien und in der Wissenschaft viel diskutiert worden.<sup>55</sup> Aber zunächst zu den konkreten Maßnahmen: Überwiegend konzentrierte sich die Unterstützung der westlichen Staatengemeinschaft auf Strategien der humanitären Schadensbegrenzung: Waffenembargos oder wirtschaftliche Sanktionen zählten zu den bevorzugten Instrumentarien. Erst das Massaker von Srebrenica bewirkte eine Wende in der Balkanpolitik. Zur Erinnerung: Im Frühjahr 1993 hatte der UN-Sicherheitsrat Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Žepče, Gorazde und Bihać zu „sicheren Zonen“ erklärt. Unter dem Schutz der NATO sollten UN-Soldaten humanitäre Hilfe gegen das Flüchtlingselend leisten. Am 11. Juli 1995 stürmten nach tagelangem Beschuss bosnisch-serbische Armee- und Polizeieinheiten Srebrenica und ermordeten daraufhin mehr als 8.000 Bewohner. Erst NATO-Angriffe auf serbische Stellungen in Bosnien-Herzegowina und amerikanische Unterstützung für die kämpfenden Truppen der Kroaten und Bosnier sowie für die kroatische Regierung brachten die Wende. Die ungeklärte militärische und politische Situation in Bosnien-Herzegowina konnte dagegen erst durch langwierige Verhandlungen mit dem sogenannten „Dayton-Vertrag“ im November 1995 „gelöst“ werden. Bosnien-Herzegowina blieb zwar in seinen Vorkriegsgrenzen als einheitlicher Staat erhalten, wurde aber in zwei weitgehend unabhängige Bundesstaaten (Entitäten) zerlegt. Zwar hatte dieses Abkommen die Kampfhandlungen, die über 100.000 Menschen das Leben kostete und über zwei Millionen Vertriebene zur Folge hatte, beendet. Doch aufgrund der gravierenden sozialökonomischen und politischen Spannungen in der Region kam es schon 1996 zu Terroranschlägen der albanischen Kosovo-Befreiungsarmee. Der Einsatz serbischer Sicherheitskräfte verschärfte den Konflikt, der trotz Einsatz internationaler Vermittler schließlich zum Krieg führte. Der von der NATO 1999 begonnene Luftkrieg gegen serbische Militäranlagen, Industrieareale und Infrastrukturen war wiederum mit hohen menschlichen Verlusten, vor allem mit großen Flüchtlingsbewegungen verbunden. Auch über diesen Einsatz der NATO gab es international kontroverse Diskussionen, zumal diese Kampfeinsätze ohne Mandat der UN durchgeführt wurden.

Bezogen auf die innenpolitische Situation in Serbien bleibt aber festzuhalten, dass es nach dem Sieg der NATO im Kosovo-Krieg der demokratischen Opposition gelang, das „Regime Milošević“ abzulösen. Anzumerken bleibt aber auch, dass nach dem Ende des Kosovo-Krieges im benachbarten Makedonien die Konflikte zwischen albanischen Aufständischen und makedonischen Sicherheitskräften eskalierten. Damit verbunden waren erneut menschliche Verluste, Flucht und Vertreibungen, die erst durch Vermittlung der EU und den USA „beigelegt“ werden konnten.

55 *Calic* 1996 und 2016: Südosteuropa. Weltgeschichte einer Region, München und *Sundhausen, Holm* 2008: Der Zerfall Jugoslawiens und dessen Folgen. <http://www.bpb.de/apuz/31042/der-zerfall-jugoslawiens-und-dessen-folgen?p=all> (13.07.2016).

Über die Ursachen des Jugoslawienkrieges, über den Zerfall Jugoslawiens und seine Folgen sowie über eine neue „Balkanisierung“ der Großregion ist – wie schon oben angedeutet – in der Politik- und Geschichtswissenschaften in den letzten Jahrzehnten viel diskutiert worden: Der „Balkan zwischen Krise und Stabilität“, „Die Balkankrise“, „Der Zerfall Jugoslawiens“ oder zuletzt „Südosteuropa. Weltgeschichte einer Region“ seien nur als Beispiele genannt.<sup>56</sup>

Dass der Vielvölkerstaat im Südosten Europas seit seiner „Wieder-Gründung“ unter gravierenden strukturellen Problemen zu leiden hatte, wurde mehrfach betont. Ungelöste, unbewältigte, historisch überkommene ethnisch-religiöse Konflikte sowie politische und sozialökonomische Disparitäten, die durch Territorialisierungen noch verstärkt wurden, zählen zweifellos zu den Ursachen von bedrohlichen Krisen, die die Stabilität einer Region gefährden können. Bosnien-Herzegowina wird in der Literatur oftmals als das „Verkleinerte Jugoslawien“ bezeichnet. Wie sich die „Nach-Dayton-Politik“ auf diesen neuen Staat mit seiner „gespaltenen Gesellschaft“ und seiner verordneten föderalen Struktur ausgewirkt hat, soll im folgenden Kapitel dargestellt werden. Die Grundfrage dabei lautet wieder: Krisen ohne Ende?

## 6. „Post- Dayton“: Bosnien-Herzegowina. Ethnischer Föderalismus als Problem

Bosnien-Herzegowina gehört mit Montenegro, Makedonien und Moldawien zu den wenigen Ländern Südosteuropas, die nicht nach einem Ethnikum benannt sind. Es ist kein Nationalstaat mit einer Trägernation. Der Staat gewinnt seine Legitimation ausschließlich über seine historische und regionale Identität. Auf wesentliche historischen Entwicklungsepochen und die jeweils bestimmenden Raummuster und Raumbeziehungen in der Balkanregion ist in den vorausgegangenen Kapiteln ausführlich eingegangen worden: von der slawischen Landnahme über die lang wirkenden osmanischen Einflüsse, die besondere Balkansituation im 19. Jahrhundert, die Auswirkungen der Herrschaft der Doppelmonarchie bis hin zu den beiden Weltkriegen und der Auflösung der Großreiche und damit der Neuordnung Europas.

Wie beschrieben ist auch Bosnien-Herzegowina wie Serbien nach dessen „Selbstauflösung“ ein Zerfallsprodukt eines ehemaligen föderalen Staatsgebildes. Über seine raumstrukturellen Entwicklungen, über seine Geschichte der äußeren und inneren Grenzen und vor allem über die Raummuster der Verteilung seiner ethnischen Bevölkerungsgruppen haben STEINDORFF (2001) und KARGER (1992) publiziert.<sup>57</sup> Darüber hinaus hat CALIC in ihrer hervorragenden Studie über „Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina“ die Situation und Position dieses Landes im Vorfeld der Unabhängigkeit, die historischen, sozialökonomischen Probleme sowie die außenpolitischen Konfliktfak-

56 Volle, Angelika/Weidenfeld, Werner (Hrsg.) 2002: Politische Studien .Sonderheft 3/1995; Schönfeld 2001 (Fn. 40); Sundhausen 2008 (Fn. 64 ); Calic 2016 (Fn. 4).

57 Steindorff, Ludwig 2001: Bosnien-Herzegowina. Geschichte der äußeren und inneren Grenzen., in: Lienau (Hrsg.) (Fn. 6); Karger, Adolf 1992: Das Leopardenfell. Zur regionalen Verteilung der Ethnien in Bosnien-Herzegowina, in: Osteuropa, 12, 92, S. 1102-1111.

toren deutlich gemacht. Sie hat auch die Prozesse der Desintegration Bosnien-Herzegowinas zwischen 1990 und 1992 sowie ihre unterschiedlichen Erscheinungsformen und Etappen der territorialen Desintegration analysiert.

Festzuhalten bleibt nochmals, dass sich die katastrophalen und folgenschweren kriegerischen Auseinandersetzungen des sogenannten „Jugoslawienkrieges“ an den Fragen ethnoterritorialer Sezession entzündet hatten. Zu erinnern ist auch daran, dass die ethnischen Spannungen und Konflikte in den Regionen nicht Ursache für, sondern die Folge von Krieg und Zerfall von Staatsgebilden war. Bekanntlich hatte im Vorfeld der Trennung die Mehrheit unter den Muslimen (auch als Bosniaken bezeichnet), damals 44 Prozent der Bevölkerung und die Kroaten (17 Prozent der Gesamtbevölkerung) für die Abtrennung der Sozialistischen Republik Bosnien-Herzegowina von Jugoslawien gestimmt. Die serbische Bevölkerung (31 Prozent aller Einwohner) lehnte dagegen ab. Doch nach der endgültigen Abspaltung verschoben sich die Konfliktthemen: Die Existenz des Staates in international anerkannten Grenzen stand nun im Vordergrund.<sup>58</sup>

Über die furchtbaren Ereignisse des vier Jahre anhaltenden Krieges, seine humanitären, ökonomischen und politischen Folgewirkungen, die bis in die Gegenwart hineinreichen, ist in den letzten zwanzig Jahren viel berichtet und bewertet worden. Auch hier müssen wieder die Arbeiten von CALIC oder auch von REUTER<sup>59</sup> genannt werden, die nicht nur Ursachen, Verlauf und Folgen dieses Krieges analysieren, sondern auch eine internationale Diskussion um die „Balkanprobleme“ und ihre internationale Einbindung angestoßen haben. In diesem Zusammenhang muss auch daran erinnert werden, dass ebenfalls die internationalen Vermittlungsbemühungen sowie auch der Einsatz der NATO über lange Zeit den Krieg nicht eindämmen konnten. Erst nachdem durch den internationalen und auch internen Druck<sup>60</sup> Kroatien seine Bestrebungen zur Bildung einer Teilungspolitik in Bosnien beenden musste, die kroatische Armee die Republik Serbische Krajina erobert hatte und auch die serbische Seite in Bosnien einlenken musste, bestand unter diesen Bedingungen bei den Kriegsparteien die Einsicht, ernsthafte Verhandlungen über die Beendigung dieses Krieges zu beginnen. Im Zuge der internationalen Vermittlungsbemühungen entstanden bekanntlich verschiedene Pläne für die zukünftige Staatsform Bosnien-Herzegowinas, die alle mehr oder minder eine starke Föderalisierung des Staatsgebietes vorsahen.<sup>61</sup> In der Diskussion stand das Schweizer Kantonsmodell, vor allem aber das Regionalisierungsmodell (Vance-Owen-Plan) und das Konföderationsmodell (beide 1993, Owen-Stoltenberg-Plan). Für alle Pläne galten stillschweigend die Prämissen, dass die Föderalisierung mit der Zuteilung von Territorien an die einzelnen Nationalitäten verbunden sein müsse. Zudem orientierten sich alle Pläne bis

58 *Calic* 1996 (Fn. 54), Kap. III. Die Desintegration Bosnien-Herzegowinas 1990-1992, S. 70-89.

59 *Reuter, Jens* 1998: Die politische Entwicklung in Bosnien- Herzegowina, in: *Südosteuropa*, 47. Jg., 3- 4, S. 97-116 .

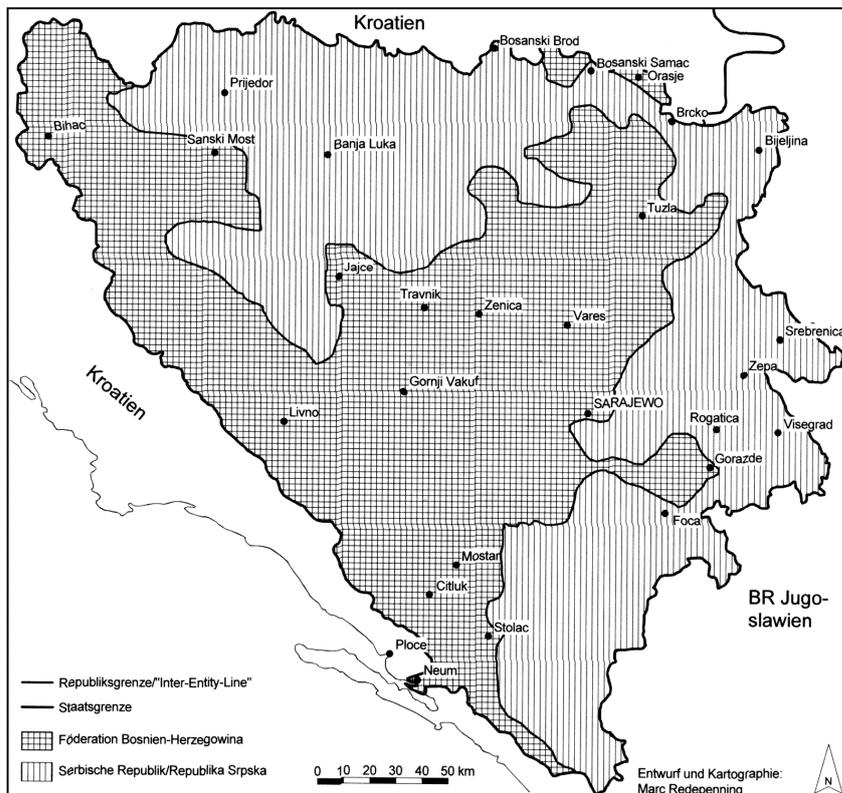
60 Vgl. den schon im Mai 1992 von der UNO verhängten Handels-, Öl- und Luftfahrtembargo und die Überwachung durch die NATO oder die Verhandlungen auf der London- Konferenz im August 1992. Über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen liegen unterschiedliche Bewertungen vor, vgl. *Calic* 1996 (Fn. 54), Kap. VI.

61 Vgl. *Steindorff* 2001 (Fn. 57), S. 143.

1994 dabei im Grundsatz an den Siedlungsverhältnissen vor Kriegsbeginn.<sup>62</sup> Aber spätestens Mitte 1993 wurde klar, dass der Vance-Owen-Plan wegen der serbischen maximalistischen Ansprüche sowie der mangelnden Übereinstimmung zwischen UN, EG und den USA nicht durchsetzbar war.<sup>63</sup>

Schließlich kam erst nach lang andauernden Verhandlungen 1995 unter intensiver Mitwirkung der USA und mit Beteiligung der Europäischen Union das Friedensabkommen in Dayton (Ohio) zu Stande, das Ende desselben Jahres von den Präsidenten Serbiens und Kroatiens (S. Milošević und F. Tuđmann) sowie vom Vorsitzenden des bosnisch-herzegowinischen Präsidiums A. Izetbegović in Paris unterzeichnet wurde. Im Annex IV dieses Abkommens wird auch die Verfassung des unabhängigen Staates Bosnien-Herzegowina festgelegt. Darin wird bestimmt, dass der Gesamtstaat in zwei Entitäten, der bosnisch-kroatischen „Föderation Bosnien und Herzegowina“ (51 Prozent der Staatsfläche) und der „Republik Srpska“ (49 Prozent der Staatsfläche) besteht. Dabei ist der bosnisch-kroatische Staatsteil in zehn nach ethnischen Gesichtspunkten abgegrenzte Kantone untergliedert, die weitreichende eigene Zuständigkeiten besitzen. Über die Grenzbereiche beider Teilstaaten hinweg erstreckt sich der sich selbst verwaltende Distrikt Brčko (vgl. Abb. 7/8).

Abb. 7: Das Friedensabkommen von Dayton (November 1995)



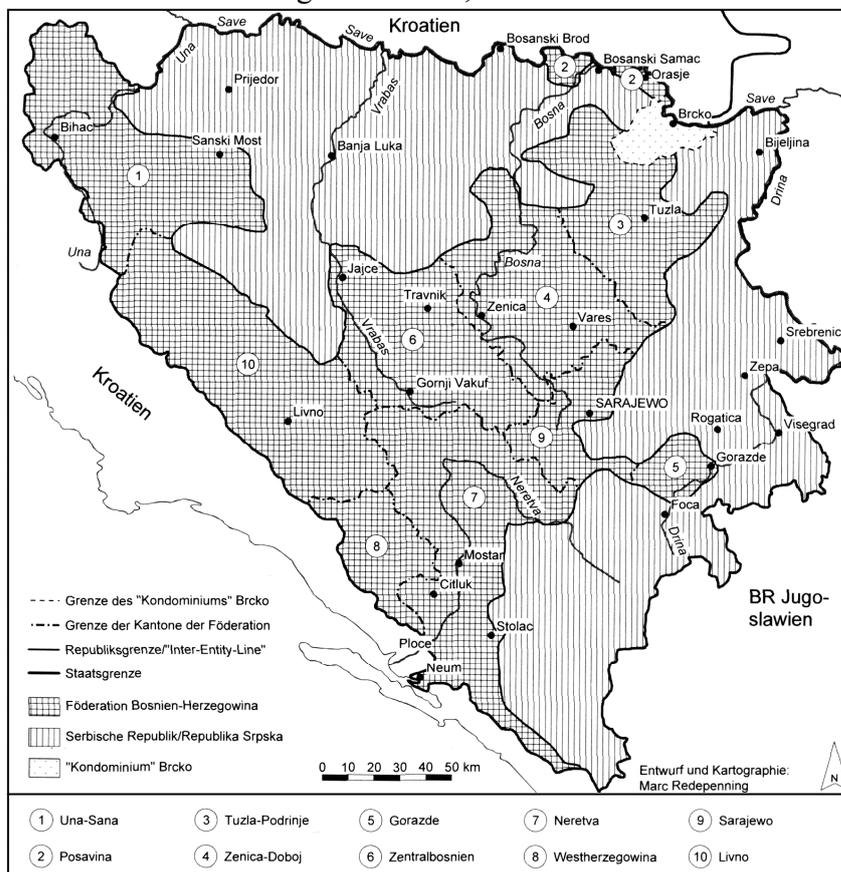
62 Vgl. Karger, Adolf 1993: Der gescheiterte Vance-Owen-Plan und die ethnisch-geographischen Strukturen von Bosnien-Herzegowina, in: Osteuropa 8/93, S. 783-791.

63 Karger 1993 (Fn. 62), S. 791.

Auf diese nun geschaffene sehr komplexe territoriale und vor allem institutionelle Architektur sowie insbesondere auf die zu Grunde liegende Verfassung, die auch nach über 25 Jahren nach ihrem Inkrafttreten in ihren Strukturen und Auswirkungen noch politisch und wissenschaftlich heftig diskutiert wird, muss noch näher eingegangen werden. Grundsätzlich ergibt sich dabei die Frage, ob ein ethnisch bestimmter Föderalismus eine Lösung oder das Problem für die „Krisen ohne Ende“ in der Region darstellt.

Zunächst muss aber, um die Rahmenbedingungen der „post-Dayton-Entwicklungen in Bosnien-Herzegowina richtig verstehen zu können, auf den Beginn dieser Prozesse, das heißt auf die unmittelbaren Schäden und Auswirkungen des Bosnien-Krieges und vor allem auf die ökonomisch-soziale Situation der Bevölkerung eingegangen werden. Nur dann lassen sich bestimmte Verhaltensweisen und Aktivitäten der Bevölkerung im politischen und gesellschaftlichen Bereich verstehen.<sup>64</sup>

Abb. 8: Bosnien-Herzegowina 1998, nach dem Friedensabkommen von Dayton



Zahlreiche Politiker, Publizisten oder Historiker schätzen die direkten und indirekten Verluste durch die Jugoslawien-Bosnienkriege größer ein als die Verluste durch den Zweiten Weltkrieg.<sup>65</sup> Bezogen auf den Westbalkan waren die Kriegsschäden und Fol-

64 Vgl. Südosteuropa Mitteilungen 01/2010, Schwerpunkt Bosnien und Herzegowina über Krisen, Verfassungsreform und ethnischen Föderalismus.

65 Vgl. *Reuter* 1998 (Fn. 59), S. 98.

gen in Bosnien-Herzegowina gravierender als in Kroatien.<sup>66</sup> Im September 1995 wurde die Zahl der Todesopfer mit 145.000, darunter 17.000 Kinder, beziffert. Über 174.000 Menschen wurden verletzt, davon 75.000 bis zur Invalidität. Über zwei Millionen Menschen waren auf der Flucht. Neben Folter und Vergewaltigungen zählten insbesondere die ethnischen Säuberungen zu den schwerwiegenden Kriegsverbrechen. Dabei sind ethnische Säuberungen keine serbische oder balkanische Besonderheit. Sie sind überall möglich, wo entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehört auch die Verabsolutierung der Ethnonation.<sup>67</sup> Zweifellos hat die mit dem Dayton-Vertrag entstandene Grenzziehung, die zum Teil deutliche Abweichungen von der Siedlungsverteilung von 1992 aufwies, diese „Migrations- und Vertreibungsprozesse“ verstärkt. STEINDORFF hat mit Recht darauf hingewiesen, dass unabhängig davon, dass der Dayton-Vertrag allen Flüchtlingen und Vertriebenen das Rückkehrrecht zusichert, er dennoch de facto eine Anerkennung der durch die ethnischen Säuberungen geschaffenen Ergebnisse beinhaltet.<sup>68</sup> Die größte dieser Säuberungen an einem Ort ist mit dem Massaker von Srebrenica verbunden, einem Kriegsverbrechen, dem fast 8.000 Menschen zum Opfer fielen und das von den UN-Gerichten als Völkermord klassifiziert wurde. Bereits an anderer Stelle wurde über dieses Geschehen berichtet. Kaum abzuschätzen waren die Folgen dieser „Aktionen“ für Soldaten, Opfern von Gewaltverbrechen und ihren Angehörigen, bei Flüchtlingen sowie Migranten. Zu den Migrationsfolgen kamen auch bald demographische Veränderungen, so etwa Bevölkerungsverluste als Folge sinkender Geburtenraten oder Veränderungen im generativen Verhalten.

Um überhaupt das gesamte Ausmaß der Kriegsfolgen bezogen auf das Humankapital oder auf die Wirtschaft abschätzen zu können, sei nochmals ein Blick auf die jugoslawischen Teilrepubliken bzw. auf die autonomen Gebiete geworfen. KARGER hat die entsprechenden Zahlen aus den 1980er Jahren in seinen Übersichten über das Gesellschaftsprodukt bzw. zum Lebensstandard regional differenziert zusammengestellt (vgl. Abb. 5).

Dabei sei daran erinnert, dass Bosnien-Herzegowina nach 1945 zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählte und nur durch staatliche Investitionen einen nennenswerten Aufschwung nehmen konnte. So vervierfachte sich zwischen 1947 und 1983 die pro-Kopf-Wirtschaftsleistung, gleichzeitig ging der Anteil der Agrarbeschäftigten zwischen 1953 und 1981 von über 60 auf 17 Prozent zurück. Dennoch lag der Lebensstandard in Bosnien weit unter dem Durchschnitt Gesamtjugoslawiens.

Zum Ende des Bosnien-Krieges kam die Wirtschaft Bosniens praktisch zum Stillstand. Das Ausmaß der physischen Zerstörungen war, wie schon betont, deutlich schlimmer als nach dem Zweiten Weltkrieg:<sup>69</sup> 45 Prozent aller Industrieanlagen waren zerstört, die „überlebenden“ industriellen Kapazitäten wurden wie auch die Unternehmen im Bereich Handel und Transport ausgeplündert. So war im Herbst 1994 die Industrieproduktion auf fünf bis zehn Prozent des Vorkriegsniveaus geschrumpft. Große Verlus-

66 Calic 1996 (Fn. 54), S. 269 .

67 Vgl. Sundhausen 2008 (Fn. 55), S. 5.

68 Steindorff 2001 (Fn. 57), S. 144.

69 Reuter 1998 (Fn. 59), S. 97.

te hatte auch die gesamte technische wie soziale Infrastruktur zu verzeichnen. Straßen und Brücken waren zu 35-40 Prozent vernichtet, zum Beispiel in Bosanski Brod, Brčko, Visokovo oder Mostar. Wichtige Eisenbahnlinien waren ebenso erheblich beschädigt. Zudem brach in manchen Landesteilen nicht nur die Stromversorgung, sondern auch die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser zusammen.

Durch die territoriale Neuordnung als Ergebnis des Dayton-Vertrages wurden auch wichtige wirtschaftliche, vor allem produktionstechnische Verflechtungen und Verbindungen zerschnitten. So blieb zum Beispiel den bosnischen Serben mit Banja Luka nur noch ein bedeutendes Industriezentrum. Wesentliche Eisenwerke liegen dagegen, wie auch Bergbaubetriebe, auf Föderationsgebiet. Auch erfolgversprechende Lagerstätten von Kohle, Lignit, Braunkohle oder Salz befinden sich auf bosnisch-kroatischer Seite. Wichtige Verarbeitungszentren für Aluminium, Chemie-, Leder- und Textilerzeugnisse zählten nun zu diesen Wirtschaftsstrukturen.

Die unterschiedlichen „Schadenbilanzen“ in den Wirtschaftsbereichen, bzw. die damit verbundenen Arbeitsplatzstrukturen waren auch ausschlaggebend für die schwierige Nachkriegsentwicklung. Ergänzt werden muss dabei die Tatsache, dass schon während der Kriegsjahre schätzungsweise 200.000 bis 300.000 qualifizierte Arbeitskräfte die Region verlassen hatten. Auch das Forschungspotenzial des Landes wurde so im Rahmen der „Kriegsbilanzen“ auf nur noch 17-20 Prozent des ursprünglichen Bestands geschätzt. Der in den Vor- und Kriegsjahren sich vollziehende „Brain-Drain“ war zweifellos erheblich daran beteiligt.

Unabhängig von den wenigen hier zitierten Zahlen muss man sich nochmals die zum Teil katastrophalen sozialen und ökonomischen Nachkriegsbedingungen für die Bevölkerung verdeutlichen. Kriegserleben, Flucht, Vertreibungen, ethnische Säuberungen und Tod hatten die Menschen geprägt und teilweise traumatisiert. Zukunftsängste, sinkender Lebensstandard, sozialer Abstieg auf der einen Seite und Zunahme der Schattenwirtschaft und Korruption sowie zunehmendes Misstrauen auf der anderen Seite boten schlechte Voraussetzungen für einen Neuanfang. Zudem wurde das „Misstrauen“ noch durch die „politischen Eliten“ gefördert.

So stand 1995 die bosnisch-herzegowinische Gesellschaft mit einer veränderten Sozialstruktur und einer zerstörten Wirtschaft, bei der sich die schon Anfang der 1990er Jahre verhängten Embargo-Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft immer noch auswirkten, vor der schwierigen Aufgabe, diesen Neuanfang zu versuchen.<sup>70</sup> Die Grundlagen für diesen Neubeginn sollten die in den umfangreichen Vertragsteilen des Dayton-Abkommens festgelegten Ziele und Strukturen darstellen. Dieses schon mehrfach genannte Abkommen, nach lang andauernden Verhandlungen unter intensiver Beteiligung der USA sowie der Europäischen Union und 1995 zu Stande gekommen, enthält im Annex IV den Entwurf einer Verfassung des unabhängigen Staates.

Diese bestimmte Verfassung, die als oberste Ziele Demokratie und Marktwirtschaft zu Grunde legt, sah fünf gesamtstaatliche Institutionen vor: ein Zwei-Kammern-Parla-

---

70 Vgl. Fn. 60.

ment („Nationalversammlung“ und „Haus der Völker“), das Präsidium, den Ministerrat, das Verfassungsgericht und die Zentralbank. Zusätzlich zum Gesamtstaat verfügt jede Entität und auch jeder Kanton über ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung mit Ministern, Ressorts und getrennten Haushalten. Bis zur Gegenwart regieren diesen Staat mit rund 3,8 Millionen Einwohnern, von denen zwei Drittel in der Föderation und ein Drittel in der Republik Srpska leben, drei Präsidenten (ethnisch-politischer Proporz mit Rotation), elf Premierminister und elf Regierungen mit zusammen mehr als einhundert Ministern.

Diese hier nur angedeuteten Strukturen sollten nach der Verfassung der ethnischen und religiösen Vielfalt aus orthodoxen Serben, bosnischen Muslimen und katholischen Kroaten Rechnung tragen. Mit diesem Abkommen, das einen komplexen, aber höchst dezentralen Staat geschaffen hatte, der an einem umstrittenen Prinzip „Ethnikum gleich Territorium“ orientiert war, wurde zugleich eine verhängnisvolle Verteilung von „Macht“ und „Politischer Kompetenz“ festgeschrieben. So sollten fast 80 Prozent der politischen und ökonomischen Entscheidungen auf der Ebene der Entitäten fallen, während die allgemeine Außenpolitik, Zoll- und Geldpolitik sowie das Finanzgebaren in der Verantwortung der Zentralregierung liegen sollte.<sup>71</sup> Zu diesen Entscheidungsebenen kamen außerdem die der Kantone (in der Föderation) und die der Verwaltungsbezirke und größeren Städte hinzu.

Von Anbeginn der Bemühungen um eine Implementierung der Abkommensbeschlüsse stand vor allem die Verfassung selbst in nationaler und internationaler Kritik, zumal regional durch die Machtkontinuität der alten nationalistischen Eliten und durch eine tiefgreifende Identitätskrise der Bevölkerung, wesentliche Hindernisse aufgebaut worden waren.

Bereits 1998 hat CALIC die Probleme bei den internationalen Friedensbemühungen in Bosnien-Herzegowina eingehend analysiert und auch Alternativen für eine internationale Bosnien-Politik diskutiert.<sup>72</sup> Zweifellos hatte damals die internationale Gemeinschaft die bislang größte und anspruchsvollste Friedensmission aufgebaut. Zur Erinnerung: Neben der SFOR (Stabilization Force), die die Umsetzung der militärischen Vereinbarungen sicherstellen sollte, arbeitete das Büro des Hohen Repräsentanten (Office of the High Representative) als zentrale Koordinationsstelle für den zivilen Wiederaufbau. Darüber hinaus wurden die Vereinten Nationen mit der Rückführung der Flüchtlinge sowie die OSZE mit der Durchführung von Wahlen beauftragt. Die Bewertung über einen nachhaltigen Erfolg dieser kompakten internationalen Aktivitäten durch CALIC war zu jenem Zeitpunkt zurückhaltend positiv. Aber auch hier wurde bereits darauf verwiesen, wie entscheidend für den Erfolg der Friedensbemühungen und für den Aufbau eines gemeinsamen Staates die Bereitstellung und Inwertsetzung wirtschaftlicher Ressourcen gewesen wäre. Auf diese ökonomischen und sozialen Probleme wird

71 Vgl. allgemein auch *Altmann, Franz-Lothar* 2014: Bosnien und Herzegowina und die „Dayton- Economy“, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 012014, S. 66-78.

72 *Calic, Marie-Janine* 1998: Probleme der internationalen Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 1998/Nr. 3, S. 215-230.

noch an anderer Stelle eingegangen. Von Anbeginn der „Post-Dayton-Entwicklungen von Politik und Gesellschaft wurde diese angestrebte Umsetzung der entwickelten Ziele von den schon angesprochenen „Rahmenbedingungen“ in den Strukturen des dezentralen Staates behindert. Dabei entstanden die größten Probleme bei der Umsetzung der Ziele dort, wo es um Wiederherstellung multiethnischer Gemeinschaften und um die Schaffung gemeinsamer Institutionen und Politiken ging. Auch die Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen erwies sich als ein kaum lösbares Problem. Die Ursachen: politische Repressalien lokaler Machthaber, eine schwierige Sicherheitslage, fehlende Unterkünfte, Enteignungen, zweifelhafte bis manipulierte Eigentumsrechte und Vorschriften.

Mehr als zwanzig Jahre nach Dayton ist die grundsätzliche Kritik an der Verfassung des Staates, als eine der wesentlichen Ursachen der „Fehlentwicklungen“, nicht verstummt. Ein kurzer Blick zurück auf diese Verfassungs- oder völkerrechtlichen Diskussionen erlaubt dabei eine bessere Bewertung der Entwicklungen von Krise zu Krise.

Bereits 2001/2003 hatte der Völkerrechtler GRAF VITZTHUM den „Ethnischen Föderalismus unter Protektoratsbedingungen“ und die Verfassung Bosnien-Herzegowinas einer kritischen Analyse unterzogen.<sup>73</sup> „In Dayton-Bosnien aber gibt es ein Zuviel an Föderalismus und Dezentralisation, ein Zuwenig an gesamtstaatlichem Zusammenhalt, ein Defizit an funktionsorientiertem Zentralismus“.<sup>74</sup> Neben dieser völkerrechtlichen Analyse hat WOELK (2009) im „Jahrbuch des Föderalismus“ die Verfassung und die Bemühungen um Verfassungsreformen unter dem Aspekt „Stagnation oder Integration“ im Sinne verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen begutachtet.<sup>75</sup> Ebenso lieferte GREWE (2010) einen gewichtigen Beitrag unter der Fragestellung „Territorialität und Ethnizität in Bosnien-Herzegowina oder wie unmöglich ist die Demokratie?“<sup>76</sup> Schließlich sei ein weiteres Beispiel aus dieser Diskussion herausgestellt, in dem TOLKSDORF die Bemühungen der Europäischen Union um eine Verfassungsreform in Bosnien-Herzegowina ausführlich darstellt.<sup>77</sup> Alle der hier nur kurz zitierten Analysen und Bewertungen durch Juristen, Historiker oder Politikwissenschaftler basieren dabei auf einem kaum noch überschaubaren internationalen Schrifttum. Aber alle Autoren und Autorinnen weisen dabei in ihren Kommentaren zur Verfassung Bosnien-Herzegowinas auf den prinzipiellen Widerspruch zwischen der Anerkennung der durch Krieg und Un-

73 Vitzthum, Wolfgang Graf 2003: Ethnischer Föderalismus unter Protektoratsbedingungen. Das Beispiel Bosnien-Herzegowina, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Bd. 24, Baden-Baden, S. 118-141.

74 Vgl. ebenda, S. 131.

75 Woelk, Jens: Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosnien- Herzegowinas, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 10, S. 353-366.

76 Grewe, Constance 2010: Territorialität und Ethnizität in Bosnien-Herzegowina oder wie unmöglich ist die Demokratie?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, S. 329-340.

77 Tolksdorf, Dominik 2014: Die Bemühungen der Europäischen Union um eine Verfassungsreform in Bosnien-Herzegowina, in: *Südosteuropa*, 62. Jg. 2014, S. 1-18.

recht geschaffenen Lage und dem Ziel der Wiederherstellung einer multiethnischen Gesellschaft in einem multinationalen Staat hin.

Im Fokus der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung des Staates stand von Beginn an bis zur Gegenwart das Wahlgesetz, nach dem nur Angehörige der drei konstitutiven Völker – Kroaten, Serben, Bosniaken – für höhere/hohe Staatsämter kandidieren können. Angehörigen der jüdischen Minderheit, der Roma-Gemeinden oder anderer nationaler Minderheiten bleibt der Zugang zu diesen Posten verwehrt. Auch wenn das Urteil des Straßburger Gerichtshofs dies als Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verurteilt hat, ist außer einer Kenntnisnahme dieses Urteils durch die Staatsführung keine Änderung des Wahlgesetzes erfolgt. Diese Tatsache bildete bis zum Frühjahr 2015 ein wesentliches Hindernis für das in Kraft setzen des Stabilitätsabkommens Bosnien-Herzegowinas mit der Europäischen Union und damit auf dem mehrheitlich gewünschten Weg zum EU-Beitritt.

SOLIOS hat diese erste Phase der Implementierung der Dayton-Beschlüsse sehr treffend mit dem Titel überschrieben: „Bosnien und Herzegowina zwischen Abhängigkeit und Selbstverantwortung“.<sup>78</sup> Dabei hat er, wie zuvor schon betont, die strukturellen Defizite und die inhaltlichen Mängel in den einzelnen Kapiteln des Abkommens nochmals deutlich herausgestellt: so die Schaffung eines höchst dezentralisierten Staates mit einer mehr als ungleichen Verteilung von Kompetenzen sowie die damit notwendige „Überwachung“ durch internationale Gremien. Zugleich wird die Notwendigkeit der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für Staatslegitimität in einem Land gefordert, das nach wie vor durch zentrifugale Kräfte gekennzeichnet ist. Kritisch gesehen wurden zu jener Zeit von fast allen politischen Beobachtern das Konfliktmanagement und die Leistungsfähigkeit der internationalen Organisationen (UN, EU, Europarat, OSZE, NATO und WEU). Zweifellos haben Kompetenzstreitigkeiten, Konkurrenzdenken oder mangelnde Koordination nicht unbedingt zu mehr „Effizienz“ bei der Lösung von Problemen oder Konflikten beigetragen. Auch erschien im zivilen Bereich zunächst die Position des Hohen Repräsentanten zu schwach und sein Handlungsspielraum zu eng.<sup>79</sup> Im Zusammenhang der Versuche der Verfassungsreformen als Teil eines Demokratisierungsprozesses und der Übernahme von „Selbstverantwortung“ ist nochmals auf die kritische Studie von GRAF VITZTHUM und seiner Auseinandersetzung mit dem „Ethnischen Föderalismus unter Protektorsbedingungen“ zu verweisen.<sup>80</sup>

Kurz zusammengefasst war die post-Dayton-Periode rückblickend durch einen mehrfachen Transformationsprozess bestimmt. Transformation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sollten fast gleichzeitig erfolgen. Doch zunächst musste ein Übergang vom Krieg zum Frieden, von der sozialistischen Planwirtschaft zu einer demokratisch legitimierten Marktwirtschaft – oder politisch formuliert – von einer Abhängigkeit zur Selbstverantwortung und Selbstständigkeit gefunden werden.

78 *Solios, Christoph* 2002: Bosnien und Herzegowina zwischen Abhängigkeit und Selbstverantwortung, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 04/2002, S. 37-44.

79 *Ebenda*, S. 39.

80 *Vitzthum* 2003 (Fn. 73).

Wie eingangs bei dem kurzen Problemaufriss schon betont wurde, soll in dieser politisch- und wirtschaftsgeographischen Betrachtung der Westbalkanländer, und insbesondere des „kleinen Abbilds des ehemaligen Jugoslawiens“, Bosnien-Herzegowina, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region im Zentrum stehen. Daher soll in den nächsten Abschnitten zum einen die wirtschaftliche Entwicklung und die gegenwärtige Lage diskutiert und zum anderen das Wahlverhalten der Bevölkerung als Ausdruck und Reaktion auf die sozialen Verhältnisse im Land betrachtet werden. Darüber steht letztlich die folgenschwere Frage: von einer gespaltenen Gesellschaft zu einem gespaltenen Staat?

Nach dem großen Abschwung der 1990er Jahre, in denen die Wirtschaftsleistungen der ex-jugoslawischen Länder aufgrund von Misswirtschaft und Zerfallskriegen drastisch schrumpften, erholte sich schließlich seit dem Jahr 2000 ein Großteil der Region mit jährlichen Wachstumsraten des realen BIP von rund sechs Prozent pro Jahr.<sup>81</sup> Selbst Bosnien-Herzegowina, wie auch Makedonien und Kosovo durch politische Instabilität und dysfunktionale Institutionen eingeschränkt, weist diese Wachstumswerte auf. Genauer lässt sich die Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002) aus dem BERTELSMANN-Transformations-Index (bti, 2003) nachvollziehen. In diesem Report wird auch auf den oben bereits angedeuteten Schwierigkeitsgrad der bosnischen Transformation (unter anderem ethnische Spaltung, erhebliche Zerstörung des Landes, komplexes Regierungssystem und fehlender Konsens über den Staat) verwiesen, mit der damaligen Schlussfolgerung, dass auch die Fortführung des Transformationsprozesses schwierig bleiben wird. Die vom Büro des OHR veröffentlichten Daten<sup>82</sup> erlauben darüber hinaus einen weiteren Einblick in die ökonomische Situation jener Epoche, vor allem in die Beschäftigungsstrukturen bzw. Industriebereiche beider Entitäten.

Versucht man die politische und ökonomische Situation aller Westbalkanländer im regionalen Vergleich zu jener Zeit zu erfassen, kann auf die breit angelegte Studie von KNOGLER und VINCENTZ (2004) zurückgegriffen werden.<sup>83</sup> Anhand der Kopenhagener Kriterien, vorwiegend der ökonomischen Kennzeichen wie funktionierende Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, aber auch politischer Kriterien (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz) wird die Beitrittsfähigkeit jener Länder zur Europäischen Union analysiert und bewertet. Zweifellos lässt sich über die Kriterien und Bewertungen – vor allem zu jener Zeit – diskutieren. So kam Kroatien in der Erfüllung der Voraussetzungen für einen möglichen Beitritt auf Rang eins, Serbien und Montenegro auf Rang fünf und Bosnien-Herzegowina stand an letzter Stelle. Die Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro wiesen dabei erhebliche Mängel in der makroökonomischen Stabilität auf, die sich in hohen Defiziten (Budget,

81 *Mildner, Kirk* 2009: Der westliche Balkan in den Fängen der Finanzkrise, in: Südosteuropa Mitteilungen, 01/2009, S. 7.

82 OHR – Office Bosnia and Herzegovina, Newsletter, Vol. 5, Issue 3, October 2002, S. 9.

83 *Knogler, Michael/Vincentz, Volkhart* 2004: Balkanländer und ökonomische EU- Beitrittskriterien., in: Südosteuropa Mitteilungen 02-03/ 2004, 44. Jg., S. 7-27.

Leistungsbilanz) niederschlagen.<sup>84</sup> Wesentlich waren zu diesem Zeitpunkt auch die von den Autoren herangezogenen ergänzenden Kriterien wie Korruption, Governance und besonders soziale Kohäsion. Schließlich werden aus diesen Bewertungen praktische Entwicklungs- und Transformationsstrategien auf dem schwierigen Weg zu einer EU-Annäherung abgeleitet. Auf diese Strategien der EU selbst wird in einem Nachfolgekapi- tel im Rahmen der EU-Politik für den Westbalkan eingegangen

Etwas plakativ formuliert ließe sich die politische, vor allem aber die ökonomische Entwicklung der Westbalkanländer im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts mit dem Titel überschreiben: von der wirtschaftlichen Erholung in die Fänge der Finanzkrise.<sup>85</sup> Zwar hatte die internationale Finanzkrise den Westbalkan mit einem Jahr Verspätung erreicht. Doch die beschriebene Wachstumsphase bis 2008, die wesentlich durch direkte Unter- stützung seitens der EU und der internationalen Gemeinschaft und auch durch einen größeren Umfang von Auslandsüberweisungen erzielt worden war, erfuhr nun ein abruptes Ende. Die Folgen wirkten sich dabei in mehrfacher Hinsicht aus. Einige we- sentliche Fakten: Das Wachstumsmodell aller Westbalkan-Länder, das von kleinen und offenen Volkswirtschaften, basierte in erster Linie auf Kapitalimport und nicht auf ein- em Sparkonzept. Dabei spielten die Auslandsdirektinvestitionen bei der Finanzierung dieses Wachstums eine entscheidende Rolle. Da eben nach 2009 die externen Finanz- quellen nicht mehr im gleichen Umfang zur Verfügung standen, stieß das angesproche- ne „Wachstumsmodell“ an seine Grenzen. Zugleich wurden dadurch strukturelle Schwächen und makro-ökonomische Ungleichgewichte deutlicher (Inflation und Lei- stungsbilanzdefizit). Darüber hinaus verfügten die Westbalkan-Länder nur über eine schmale Exportbasis mit einem relativ geringen Wertschöpfungsgrad. Dabei dominier- ten die Grundstoffindustrien (zum Beispiel Stahlerzeugung, Aluminiumproduktion). Zwei Drittel des Außenhandels wickelten die Westbalkan-Länder mit der Europäischen Union ab. Der Abschwung in den EU-Ländern führte somit auch zu gravierenden Rück- schlägen für die Exporte aus der Balkanregion. Zu den Problemen bei der Leistungsbi- lanz und der hohen privaten Auslandsverschuldung kamen generell die Belastungen der Banken- systeme (zum Teil aus dem Ausland refinanziertes Wachstum der Kreditauslei- he).<sup>86</sup> Diese hier nur angedeuteten Risikofaktoren – von der Leistungsbilanz über die Auslandsverschuldung, Staatsverschuldung, Schuldendienstquote bis zum Wachstum der Kredite – galten in ihren Dimensionen zwar generell für den ganzen Westbalkan, hatten sich aber hinsichtlich der einzelnen Staaten unterschiedlich ausgeprägt. Bosnien- Herzegowina, Albanien und Mazedonien waren 2009 von der Finanzkrise unmittelbar weniger betroffen, da sie aufgrund ihrer Flächengröße bzw. ihres Wirtschaftspotenzials und ihrer Länderrisiken an den internationalen Kapitalmärkten weniger aktiv waren.<sup>87</sup> Den mühsamen Weg Serbiens aus diesen Fängen der Finanzkrise in Richtung Europäi- sche Union hat BREY (2011), untermauert mit zahlreichen Tabellen und Grafiken, prä-

---

84 Ebenda, S. 14.

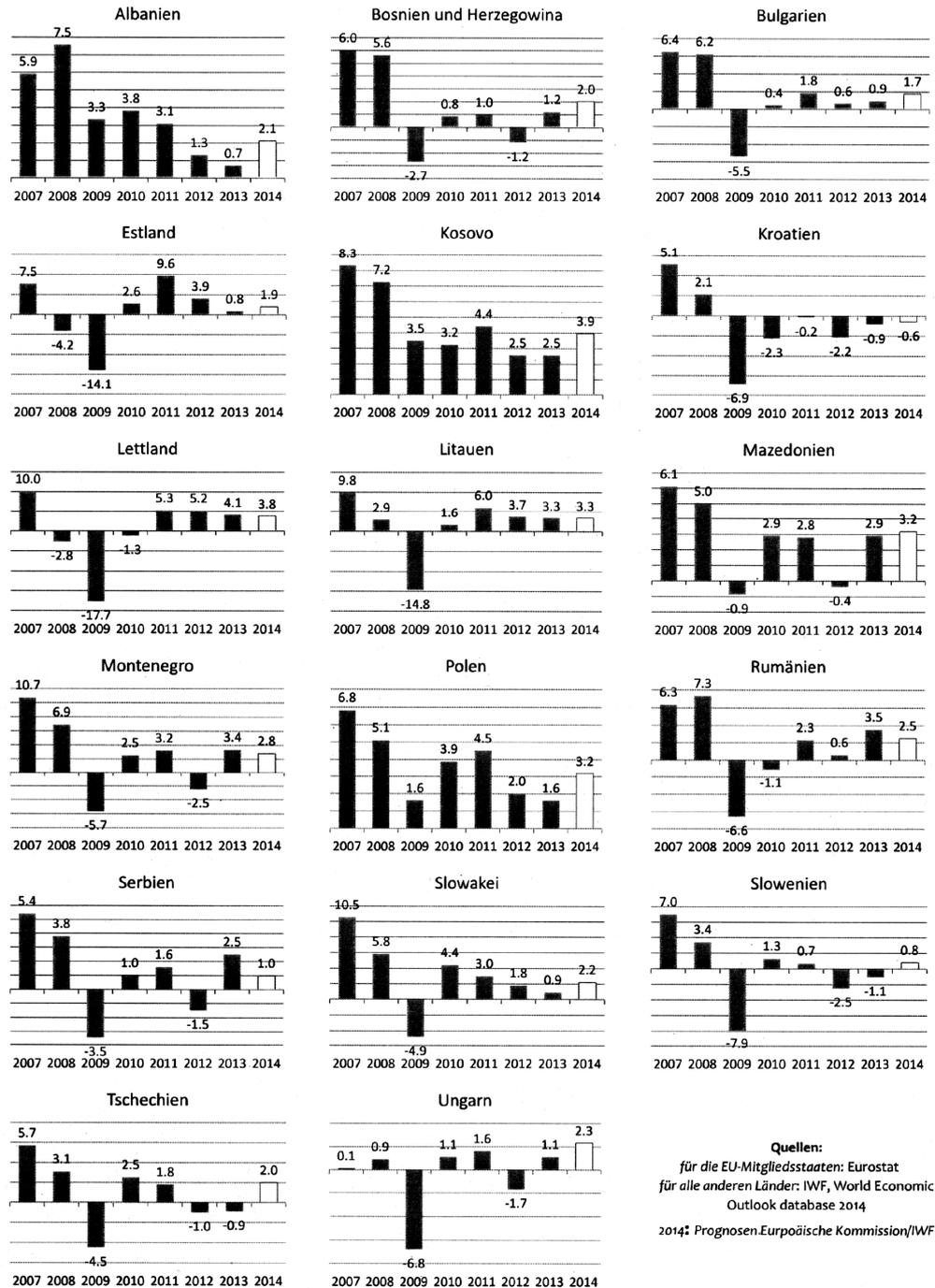
85 Vgl. hierzu *Mildner* 2009 (Fn. 81).

86 Vgl. ebenda, S. 9.

87 Vgl. ebenda, S. 15.

zise analysiert.<sup>88</sup> Auf die politische Rolle Serbiens bei der „Konsolidierung“ der Balkanregion wird später noch eingegangen werden.

Abb. 9: Wirtschaftswachstum in den Ländern der Region – Reales Volumen, Veränderung zum Vorjahr in %



88 Brey, Hansjörg 2001: Serbiens mühsamer Weg in die EU, in: Geographische Rundschau, Jg. 63, April 2011, H. 4, S. 20-26.

Zurück daher zur Wirtschaftsentwicklung Bosnien-Herzegowinas. Bevor die Finanzkrise und die dadurch verursachte Wirtschaftskrise den Balkan erreichte, lagen die jährlichen Zuwachsraten des BIP regelmäßig über fünf Prozent, erst 2009 schrumpfte das BIP um fast drei Prozent. Nach einer kurzen Stagnationsphase gab es 2011 eine leichte Erholung, allerdings wiederum gefolgt von einem Abschwung. Dabei hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) Bosnien-Herzegowina im Krisenjahr 2009 ein Stand-by Arrangement gewährt. Diese Hilfe wurde jedoch 2011 suspendiert wurde, da sich die politischen Parteien nach den Wahlen nicht auf eine Zentralregierung einigen konnten. Nach einer verspäteten Verabschiedung des Staatshaushalts für 2011 und des Haushalts für 2012 schloss schließlich der IWF ein weiteres Abkommen mit dem Land ab, so dass dann auch finanzielle Mittel ausgezahlt werden konnten.<sup>89</sup>

Einige wenige Daten zur Wirtschaftsstruktur des Jahres 2012 sollen die Problematik der wirtschaftlichen Lage des Landes verdeutlichen. Das Bruttoinlandsprodukt von 17,3 Milliarden US-Dollar wurde zu acht Prozent von der Landwirtschaft, zu 25 Prozent von der Industrie und zu 67 Prozent von Dienstleistungen erbracht. Bedenkt man aber das eigentliche Wirtschaftspotenzial des Landes, so zum Beispiel die natürlichen Ressourcen, vor allem die Bodenschätze wie Kohle, Eisenerz, Bauxit, Kupfer, Zink, Chromeisenerz, Kobalt, Mangan, Nickel bis hin zu Gips oder Salz, dazu noch die umfangreichen Holzvorräte und die Wasserkraft, dann erscheinen die bekannten Zahlen für den Bergbau, aber auch für die verarbeitenden Industrien, die oftmals an den Bodenschätzen orientiert sind, zu gering. Auch erscheinen die Erträge der Landwirtschaft relativ niedrig. Landwirtschaftliche Produktion wäre auf 40 Prozent der Landesfläche möglich, jedoch ist die landwirtschaftliche Nutzfläche nur zu 20 Prozent für den Ackerbau geeignet. Die hohe Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft (2010: 38.000 Menschen) und die überwiegend privatwirtschaftlichen Betriebe mit kleinen, kaum wettbewerbsfähigen Betriebsgrößen, technisch veraltet, erklären die relativ geringe Produktivität. Dennoch konnte diese Landwirtschaft, im Gegensatz zur industriellen Produktion, im Jahr 2013 ein Wachstum von 16 Prozent erzielen. Dieses Wachstum hielt, wie auch das der gesamten Wirtschaft in bescheidenem Rahmen bis 2015 an.<sup>90</sup> Allerdings fehlten, insbesondere bei der landwirtschaftlichen Erzeugung, nach wie vor entsprechende Kapazitäten in der Lebensmittelverarbeitungs- und Verpackungsindustrie. Dazu kommt, dass das Transportwesen immer noch unter den bestehenden Problemen des Schienennetzes zu leiden hatte, insbesondere durch die Trennung in zwei Bahngesellschaften (entsprechend der politischen Trennung). Zwar soll die Transportinfrastruktur modernisiert und ausgebaut werden, wobei das Hauptaugenmerk dem paneuropäischen Korridor Vc gilt. Verbesserungsdruck gibt es ebenfalls für das gesamte Straßennetz, ebenso für die In-

89 Vgl. *Altmann* 2014 (Fn. 71), S. 76-77.

90 Vgl. *Wirtschaftskammer Österreich (WKO)* 2016: Länderprofil Bosnien und Herzegowina, 10/2016, S. 1-5.

landswasserwege und den Hafen Ploče. Einen Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung 2014- 2015 erlaubt die Übersicht des GTAI und des WIIW.<sup>91</sup>

Das zweifellos größte Wirtschaftspotenzial bietet der Energiesektor. Insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien ist das Potenzial noch nicht ausgeschöpft. Da inzwischen das Stromnetz (2015) wieder hergestellt ist, kann Bosnien-Herzegowina wieder exportieren. Langfristig soll die Stromproduktion in beiden Entitäten signifikant erhöht werden, um dadurch auch das Leistungsbilanzdefizit zu reduzieren.

Eine entscheidende Ursache für diese aktuelle Wirtschaftsstruktur liegt neben dem allgemeinen Entwicklungsstand in der immer noch geringen Ausbildung des Privatsektors als wichtiger Motor der anzustrebenden Marktwirtschaft. Dieser Anteil stagniert seit 2012 bei 60 Prozent. Beispielsweise konnten in der Republik Srpska erst zwei Drittel des sich im Staatsbesitz befindenden und für die Privatisierung vorgesehenen Produktivkapitals verkauft werden. In der Föderation umfasst dieser Anteil des zu privatisierenden Kapitals rund 58 Prozent.<sup>92</sup> Dieses Problem ist insofern wichtig, da insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen, die zum Teil aus diesen Umstrukturierungsprozessen hervorgehen oder auch als start-up Unternehmen funktionieren, wesentliche Faktoren bei der Modernisierung der Wirtschaft darstellen.<sup>93</sup>

Zweifellos zu den Erfolgen der Wirtschaftstransformation zählt nach Aussagen ausländischer Beobachter und auch offizieller ausländischer Regierungsstellen die Umstrukturierung des Bankensektors. Hier ist die Privatisierung weitgehend abgeschlossen, von den 24 Banken befinden sich 21 in ausländischer Hand, 90 Prozent des Eigenkapitals der bosnischen Banken liegen im Fremdbesitz.<sup>94</sup>

Die Außenwirtschaft Bosnien-Herzegowinas, als Teil einer kleinen offenen Volkswirtschaft, ist eng mit dem regionalen Ausland verbunden, weist aber fast schon traditionell ein hohes Außenhandelsdefizit auf. Im Jahr 2015 betrug dieses Defizit 3,9 Milliarden US-Dollar. So standen den Exportwerten in Höhe von 5,1 Milliarden US-Dollar immer noch Importe von neun Milliarden US-Dollar gegenüber. Bei der Exportwarenstruktur dominierten mit elf Prozent Erdöl/Erdölprodukte, jeweils sieben Prozent entfielen auf Maschinen, chemische Erzeugnisse und Nahrungsmittel. Umgekehrt standen bei den Importen mit 14 Prozent die Nahrungsmittel, mit 13 Prozent chemische Erzeugnisse und mit zehn Prozent Öl an der Spitze, jeweils sieben Prozent entfielen auf Maschinen und Kfz-Teile.<sup>95</sup> Einige Daten zur Regionalstruktur des Außenhandels: Bei den Exportländern dominierten Deutschland (16 Prozent) und Italien (14 Prozent), gefolgt von Kroatien (zehn Prozent), Serbien (neun Prozent), Slowenien und Österreich (je acht Prozent). Bei den Importländern führten Deutschland (zwölf Prozent), Serbien, Italien

91 Vgl. *GTAI Germany Trade & Invest 2015: Wirtschaftstrends Jahresmitte 2015 – Bosnien und Herzegowina*, Verfasser: Triebel, Jan (Mai 2015), S. 3.

92 Daten zitiert bei *Altmann 2014* (Fn. 71), S. 72.

93 Vgl. ebenda.

94 Auswärtiges Amt - Wirtschaft, Stand Oktober 2016. [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Außenpolitik/Laender/Laenderinfos/BosnienUn. \(01.02.2017\)](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Außenpolitik/Laender/Laenderinfos/BosnienUn. (01.02.2017)).

95 Bosnien-Herzegowina, in: *Der neue Fischer Weltalmanach: Zahlen. Daten. Fakten 2017*, Frankfurt/Main, S. 65.

und Kroatien (jeweils elf Prozent) gefolgt von China (sieben Prozent) und Russland (sechs Prozent).<sup>96</sup>

Diese regionalen Handelsverflechtungen zeigen einerseits die angesprochene räumliche Vernetzung Bosnien-Herzegowinas, andererseits spiegelt sich in den Warenstrukturen der Entwicklungsstand des Landes wider. Es ist schon in vorausgegangenen Kapiteln auf die Folgen der territorialen Neuordnung als Ergebnis des Dayton-Abkommens hingewiesen worden, durch die auch wichtige wirtschaftliche und vor allem produktionstechnische Verflechtungen oder Verbindungen zerschnitten wurden. Zweifellos ist damit auch das dringend zu lösende sozialökonomische Problem der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft verbunden: die Strukturen des „neuen“ Arbeitsmarktes.

Bei einer Zahl von 1,497 Millionen Erwerbspersonen, davon einem Frauenanteil von 38 Prozent, lag die Erwerbsquote bei den männlichen Arbeitskräften bei 57,4 Prozent, bei den weiblichen Arbeitskräften bei 34,2 Prozent (jeweils in Prozent der Gesamtbevölkerung, Stand 2014). Die Erwerbstätigenquote erreichte 32,7 Prozent. Die offizielle Arbeitslosenquote für 2014 wurde mit 27,9 Prozent angegeben, die Quote der Jugendarbeitslosigkeit mit 57,5 Prozent. Da es jedoch kaum möglich war und noch ist, den großen „informellen Sektor“ und die Schattenwirtschaft zu beziffern, muss auf Schätzungen zurückgegriffen werden. Im Gegensatz zu den offiziellen staatlichen Angaben wird hierbei die Arbeitslosenquote auf über 50 Prozent, die der Jugendlichen sogar auf mehr als 60 Prozent geschätzt.<sup>97</sup> Bei der sektoralen Gliederung der Erwerbstätigen entfielen auf die Landwirtschaft 19 Prozent, auf die produktiven Bereiche 30 Prozent und auf den Dienstleistungsbereich 51 Prozent.

Ein wichtiger Faktor innerhalb des Arbeitsmarktes ist das Lohnniveau, da es nicht nur allgemein ein wesentliches soziales Problem darstellt, sondern selbstverständlich die Binnennachfrage nach Gütern und das gesamte Konsumverhalten der Bevölkerung bestimmt. So haben die geringen Lohn- und Gehaltzuwächse der Jahre 2014 bis 2016 auch kaum ein Anwachsen des privaten Verbrauchs erzeugt. Dazu kamen unsichere Systeme der sozialen Absicherung (Sozialversicherung mit Alters- und Invaliditäts-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Familien- und Kinderbeihilfe, Unterstützung für Kriegsveteranen). Während sich zwischen 2000 und 2012 die durchschnittlichen Bruttolöhne von 276 auf 622 mehr als verdoppelt hatten, verläuft seitdem der Aufwärtstrend – wie schon angedeutet – wesentlich verhaltener.<sup>98</sup>

Angesichts durchschnittlicher Monatslöhne von etwa 660 Euro herrscht seit 2012 gesamtstaatlich und branchenübergreifend Stagnation. Die höchsten Bruttodurchschnittseinkommen werden im Banken- und Versicherungssektor sowie im Telekommunikationssektor, in der öffentlichen Verwaltung sowie im Bergbau erzielt. Am anderen Ende

96 Angaben vgl. ebenda, S. 65.

97 Angaben der *WKO* 2016 (Fn. 90), S. 1-4 und *Altmann* 2014 (Fn. 71), S. 72.

98 Vgl. *GTAI Germany Trade & Invest* 2015: Lohn- und Lohnnebenkosten-Bosnien-Herzegowina, 22.05.2017, Verfasser: Triebel, Jan. <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaeftspraxis/lohn-und-lohnnebenkosten,t=lohn-und-lohnnebenkosten--bosnien-und-herzegowina,did=1720310.html> (10.11.17).

der Skala befanden sich (auch noch 2016) das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Bauwirtschaft, der Bereich Handel und Reparaturen sowie die verarbeitende Industrie.

Entsprechend der staatlichen Territorialstruktur beider Entitäten, insbesondere differenziert nach der Bevölkerungsdichte und den Wirtschaftsräumen, waren und sind selbstverständlich regionale Unterschiede im Lohn- und Gehaltsniveau festzustellen. Diese Unterschiede erklären nicht nur die Disparitäten im sozialökonomischen Bereich, sondern sie sind nicht zuletzt für mögliche Investoren aus dem In- und Ausland von Bedeutung. So lagen im Jahr 2014 die Durchschnittslöhne in der Republik Srpska mit 682 Euro höher als in der Föderation mit 659 Euro. Zu den „Hochlohnregionen“ gehörten im selben Jahr die Kantone Schrajewski (820 Euro), Neretvanski (677 Euro) und Herzegbosenski (653 Euro). Dagegen zählten Zenica Doboij (561 Euro), Posavina (537 Euro) und Zentralbosnien (520 Euro) zu den „Niedriglohngebieten“

Allerdings wurde und wird der private Konsum auch in Bosnien-Herzegowina, wie in fast allen Westbalkanländern, in nennenswertem Umfang durch Überweisungen von im Ausland lebenden Bosniern an ihre Familie in der Heimat gestützt. Allein im Rahmen des Bankentransfers des Jahres 2012 betrug diese „Aufbesserung“ rund 1,1 Milliarden Euro, hinzu kamen circa 740 Millionen Euro, die im Zuge der im Ausland erworbener Rentenansprüche die Kaufkraft stärkten.<sup>99</sup>

Ein weiteres Problem des Arbeitsmarktes besteht nach wie vor in einem Mangel an qualifizierten jüngeren Arbeitskräften, nicht zuletzt als Folge der schon erwähnten seit dem Krieg und den Kriegsjahren festzustellenden Ab- und Auswanderungen.

Die nächste fachspezifische Frage bezüglich unseres Themas „Krisen“ lautet nun: Wie wirken sich angesichts der vorab beschriebenen gesamtstaatlichen, politischen und ökonomischen Lage, vor allem aber der sozialökonomischen Situation der Bevölkerung in den einzelnen Landesteilen diese Krisen auf das gesellschaftliche Leben aus? Einen wesentlichen sozialgeographischen Indikator stellt dabei das Wahlverhalten der Bevölkerung dar. Zunächst aber einige Anmerkungen zur politischen Lage in der Öffentlichkeit. Im Februar 2014 kam es in mehr als 30 Städten des Landes zu den größten Demonstrationen seit 1995. Tausende gingen gegen die miserablen wirtschaftlichen und sozialen Zustände auf die Straße. In der Industriestadt Tuzla, im Nordosten Bosniens, eskalierten die Proteste. Arbeiter, die teilweise seit Jahren keinen Lohn erhalten, begannen mit den Demonstrationen. Sie machten für die erfolglose Privatisierung ihrer Betriebe die kantonale Regierung verantwortlich. Es kam zu Polizeieinsätzen, zu Ausschreitungen, Gebäude gingen in Flammen auf. Auch in anderen Städten brannten Regierungsgebäude. Diese Proteste richteten sich vor allem gegen das politische Establishment, gegen die katastrophale wirtschaftliche Lage, gegen die weitverbreitete Korruption und Vetternwirtschaft. Gleichzeitig leistet sich das kleine Land mit 3,5 Millionen Einwohnern, über 150 Ministerien. Eine Reform dieses überdimensionierten Staatsapparats wird von der Mehrzahl der politischen Parteien verhindert. Sie profitieren von

<sup>99</sup> Vgl. *IHK Ulm* 2014: Positive Wirtschaftsentwicklung 2014. Länderinformationen Bosnien, S. 5. <http://www.ulm.ihk.de/international/kompetenzzentrum/> (22.04.2015).

den Ressourcen des Staates.<sup>100</sup> Die Konflikte bestehen dabei primär nicht zwischen den Ethnien, sondern zwischen der politischen Klasse und den sozial Marginalisierten, den Arbeitslosen, Rentnern, Studenten und Kriegsinvaliden. Das bedeutet aber nicht, dass die politischen Parteien die ethnischen Fragen nicht instrumentalisieren. In ihrer großen Mehrheit sind natürlich die bosnisch-herzegowinischen Parteien ethnonationalistisch ausgerichtet und buhlen um ihre jeweilige Wählerklientel.<sup>101</sup> Zu den angesprochenen wirtschaftlichen und sozialen Problemen im Frühjahr 2014 kam im Mai desselben Jahres eine verheerende Flutkatastrophe, ein Jahrhunderthochwasser hinzu, das weite Teile Bosniens verwüstete. Während das selbst von der Flut betroffene Serbien humanitäre Hilfe für die betroffenen Serben, Kroaten und Bosniaken leistete, zeigte sich in Bosnien selbst, dass die gesamtstaatlichen Strukturen nicht in der Lage waren, ein effektives Krisenmanagement zu etablieren. Experten bezifferten die volkswirtschaftlichen Schäden durch die Flutkatastrophe auf fast 15 Prozent des jährlichen BIP.<sup>102</sup>

Unter diesen Voraussetzungen bzw. in diesen Rahmenbedingungen fanden am 12.10.2014 allgemeine Wahlen statt, die siebten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen seit „Dayton“. Gewählt wurde in beiden Entitäten, auf gesamtstaatlicher Ebene und in allen Kantonen. Die Erwartungen der nationalen und internationalen Medien waren dabei sehr hoch. Eine oft gestellte Frage: weiter Stillstand oder Richtungswahlen in Bosnien-Herzegowina? Dies bezog sich vor allem auf die drei zu wählenden Mitglieder der Präsidentschaft von Bosnien-Herzegowina (jeweils ein Bosniake, Serbe und Kroat) bzw. auf den Präsidenten und die zwei Vizepräsidenten der Republik Srpska. Dabei konnten die circa 3,2 Millionen Wähler zwischen insgesamt fast 8.000 Kandidaten wählen, ein Proporz, der völlig unreal erscheint und zu gut verdeutlicht, wie aufgebläht der Staatsapparat dieses verhältnismäßig kleinen Staatsgebildes ist.<sup>103</sup>

Wie sah nun das Wahlverhalten aus? Die Prognosen sahen im Wesentlichen zwei Szenarien für die „Unmutsäußerungen“ der Wähler voraus: Eine geringe Wahlbeteiligung, die vorteilhaft für die regierenden Parteien wäre oder eine hohe Wahlbeteiligung, die das politische Bild des Landes stark verändern würde.<sup>104</sup> Die Wahlbeteiligung ist tatsächlich gegenüber 2010 auf 54,14 Prozent gesunken und neben dieser schwachen Beteiligung war auch eine große Zahl ungültiger Stimmzettel (über 432.000) zu verzeichnen. Wahlabstinz oder Entwertung der Stimmzettel kann dabei durchaus als Protest oder Opposition gegen das bestehende Establishment verstanden werden. Stärkste

100 Vgl. *Illerhues, Judith* 2014: Proteste in Bosnien: „Der aktuelle Konflikt verläuft nicht zwischen den Ethnien“, in: IPG, Internationale Politik und Gesellschaft, 11.02.2014, S. 1-3. <http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/proteste-in-bosnien-der-aktuelle-konflikt-verlaeuft-nicht-zwischen-den-ethnien-262/> (03.09.2014).

101 Ebenda, S. 3.

102 *Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft* 2015: Länder Bosnien-Herzegowina, 3/2015, S. 1. <http://www.ost-ausschuss.de/bosnien-herzegowina> (04.06.2015).

103 Vgl. *Tolimir-Hözl, Natasa*, 2014: Bosnien-Herzegowina nach den Wahlen im Oktober 2014, in: Südosteuropa Mitteilungen 05-06/2014, S. 103.

104 Vgl. *Cveticanin, Tijana* 2014: Protest und wenig Beteiligung: Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina, in: *Heinrich Böll Stiftung* vom 17.10.2014, S. 1-5. <https://www.boell.de/de/2014/10/17/protest-wenig-beteiligung-wahlen-bosnien-herzegowina> (20.10.2017).

Partei wurde die SDA (Partei der Demokratischen Aktion), die sich auf ihre Stammwählerschaft, überwiegend basierend auf klientelistische Stimmen in öffentlichen Betrieben und Institutionen, sowie auf eine gut organisierte Parteinfrastruktur stützen konnte.

Die Kommentare zu den Wahlen bzw. Wahlergebnissen fielen zum Großteil negativ aus. Sowohl in der einheimischen als auch in den internationalen Medien spricht man „von der Rückkehr der nationalistischen Parteien, der Rückkehr in die Vergangenheit und apokalyptischen Szenarien.“<sup>105</sup> Eine detaillierte Analyse des Wahlverhaltens und des Wahlergebnisse würde deutlich machen, dass sich die Mehrheit der Wähler an den ethnisch definierten Parteien orientiert hat.

Die Prozesse der Regierungsbildungen gingen nach diesen Wahlen zwar schneller als 2010, vollzogen sich aber auf den einzelnen Ebenen sehr unterschiedlich. Seit Frühjahr 2015 regiert auf der Staatsebene eine Koalition aus SDA (Partei der demokratischen Aktion), dem Bündnis aus HDZ (Kroatische demokratische Gemeinschaft Bosnien und Herzegowinas) und DF (Demokratische Front) sowie dem Bündnis für Veränderung (SDS – Demokratische Partei Srpskas und PDP – Partei des demokratischen Fortschritts).<sup>106</sup> Große Hoffnungen auf Veränderungen politischer und ökonomischer Dimension sind nach diesen Wahl- und Regierungsbildungsprozessen in beiden Entitäten kaum gegeben, vor allem hinsichtlich der Hoffnung auf ein Ende der jahrzehntelangen Blockadepolitik der Republik Srpska gegenüber der Föderation und des Gesamtstaates. Auch die oft wiederholte Drohung einer Abspaltung der Republik Srpska seitens einiger Regierungsmitglieder oder die Bemühungen um Reduzierung der Gliederung bzw. Zahl der Entitäten stärken sicher nicht den Zusammenhalt und vor allem das Staatsbewusstsein der Bevölkerung. Unter dem Titel „Parteien in Ex-Jugoslawien als Reform- und Modernisierungshindernisse“ publizierte der Osteuropa-Historiker und DPA-Chefkorrespondent in Belgrad eine Parteien-Forschungsstudie, die sehr präzise die Situation der Parteienstrukturen in Theorie und Praxis analysiert.<sup>107</sup> An zahlreichen Beispielen aus den Ländern Ex-Jugoslawiens untersuchte BREY thesenhaft das Demokratieverständnis, vor allem aber den Klientilismus der Parteien, ihre Bemühungen die Loyalität ihrer Mitglieder durch materielle Versorgung mit lukrativen Posten in Staatsbetrieben oder in der Staatsverwaltung zu erhalten bzw. sicherzustellen. Um dies zu erreichen, haben sich die Regierungsparteien die Kontrolle über alle gesellschaftlichen, staatlichen und ökonomischen Ressourcen im jeweiligen Land gesichert. „Um die Macht der Partei-Eliten abzusichern, haben sie Medien, Justiz und Polizei fest im Griff.“<sup>108</sup> Der plausible Wunsch des Machterhalts verhindert jeden Reformfortschritt. Die zahlreichen, akribisch belegten Beispiele vor allem aus Serbien, Bosnien oder Montenegro zeigen sehr deut-

105 Ebenda, S. 1.

106 Für eine knappe Analyse der Ergebnisse vgl. *Dümmel, Karsten/Maric, Ivana* 2015: Bosniens neuer Anfang oder Kontinuität im Stillstand?, in: *Konrad Adenauerstiftung. Länderberichte*. <http://www.kas.de/wf/de/33.40990/> (08.06.2015).

107 *Brey, Thomas* 2015: Die Parteien in Ex- Jugoslawien als Reform -und Modernisierungshindernisse, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 05/2015, S. 17-27.

108 Ebenda, S. 18.

lich die große Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität politischer Parteien in angestrebten demokratischen Gesellschaften. In seinem Fazit kommt BREY zu einem wichtigen und vielleicht in die Zukunft weisenden Resümee: Wenn aber die Politiker in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens auf den Bestand der Verhältnisse beharren und die Apathie und die Resignation der Bürger Veränderungen unmöglich machen, liegt die Hoffnung allein auf Input aus dem Ausland. Vor allem die EU ist hier gefragt<sup>109</sup>.

## 7. Der Westbalkan in der EU-Politik

In den vergangenen Kapiteln über die Probleme eines „ethnischen Föderalismus“ als Folge der Jugoslawienkriege und zu den Entwicklungsprozessen der „post-Dayton-Economy“ ist auch schon mehrfach auf die Rolle der EU auf dem Balkan bzw. Westbalkan verwiesen worden.

Im folgenden Abschnitt soll nun etwas genauer, aber wiederum nur cursorisch, auf diese Balkanpolitik der EU eingegangen werden. Es ist zweifellos richtig, dass sich die Erfahrungen einer „europäischen Balkanpolitik [...] bis Ende der 1980er Jahre im Wesentlichen auf das EU-Mitgliedsland Griechenland beschränkten.<sup>110</sup> Erst der 1991 begonnene Zerfall der sozialistischen Föderation Jugoslawien sowie der darauf folgende Krieg und vor allem die katastrophalen Kriegereignisse in Bosnien zwischen 1992 und 1995, veranlassten die Länder der Europäischen Gemeinschaft und Brüssel selbst, Positionen und Interessen zu formulieren. Allgemein gesprochen: Die Konflikte und Kriege zwischen und innerhalb der Nachfolgestaaten Jugoslawiens hatten die Region Balkan/Westbalkan von den Reform- und Integrationsprozessen Mittel- und Ostmitteleuropa bzw. Osteuropas abgekoppelt. DIERINGER hat bereits 2005 diese unterschiedlichen Prozesse von Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung sehr präzise analysiert.<sup>111</sup> Festzuhalten bleibt, dass bis zum Ausbruch der jugoslawischen Kriege in der EG/EU keine spezifische Balkanpolitik vorhanden war.<sup>112</sup> Von 1992 bis 1995, vom Beginn des Bosnien-Krieges bis zur Unterzeichnung des Dayton-Abkommens, war die EU primär intensiv darum bemüht, eine Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen in der zentralen Balkanregion zu erreichen. Zu den im Fokus stehenden Ländern zählten neben Bosnien-Herzegowina, auch Kroatien, Makedonien, Serbien, Montenegro, der Kosovo und Albanien.

Drei wesentliche Interessenkomplexe lassen sich für diesen Zeitraum bestimmen: 1. Die Unterstützung der Transformationsprozesse in Politik und Wirtschaft, um friedliche, sichere und stabile Bedingungen in den einzelnen Ländern zu schaffen. 2. Die Si-

<sup>109</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>110</sup> Vgl. die allgemeine Darstellung von *Kentrotis, Kyriakos D.* 2011: Die Balkanpolitik der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Vol. 4, Issue 1, S. 43-52.

<sup>111</sup> *Dieringer, Jürgen* 2005: Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung: Dezentralisierung in Ostmitteleuropa, in: Südost Europa, H. 4, 53. Jg. 2005, S. 483-499.

<sup>112</sup> *Altmann, Franz-Lothar* 1998: Die Balkanpolitik der EU- Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa, 47. Jg. 10-11, 1998, S. 503.

cherung strategischer Korridore zwischen Mittel- und Westeuropa und der Region. 3. Die EU hatte seit dem Kopenhagener Gipfel (1993) ihre Erweiterung nach Ost- und Südosteuropa festgeschrieben.<sup>113</sup>

Aber erst die Ergebnisse von Dayton eröffneten den Balkanländern vermeintliche Perspektiven eines Ansatzes einer veränderten Politik der EU. Zur Realisierung der langfristigen Ziele hatte die EU im Wesentlichen zwei Instrumente vorgesehen: Erstens vertragliche Beziehungen zwischen der EU und den betreffenden Ländern und zweitens Programme zur finanziellen Zusammenarbeit. Dieser sogenannte „Regionalansatz“ (Regional Approach) wurde 1997 durch das vom Europäischen Rat etablierte Konzept der „Konditionalität“ ergänzt und betraf nur die Länder des westlichen Balkans. Zu den grundlegenden Bedingungen zählten: Respektierung demokratischer Prinzipien, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, des Minderheitenschutzes und das Bemühen um marktwirtschaftliche Reformen und eine regionale Kooperation.<sup>114</sup> Das Regionalprinzip wurde nach dem Ende des Kosovo-Krieges 1999 durch die Etablierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) für den Westbalkan geschaffen und damit gestärkt. Das Hauptinstrument des SAP bilden dabei Stabilisierungs- und Assoziierungs-Abkommen, die die Länder des Westbalkans mit der EU abschließen können, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dabei zählte unter den Hilfsmaßnahmen vor allem das Hilfsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) zu den effektivsten Maßnahmen. Allerdings kam CALIC (2005) in ihrer umfangreichen Studie „Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkan“ zu der abschließenden Bewertung, dass der SAP in den ersten fünf Jahren seines Bestehens zu rasch von den klassischen Stabilisierungsmaßnahmen zur prioritären Förderung von „Europafähigkeit“ übergegangen war.<sup>115</sup> Die tiefgreifenden sozialökonomischen Probleme der kriegszerstörten und wirtschaftlich rückständigen Balkanstaaten wurden vom SAP weitgehend ausgeblendet. Für die künftige Entwicklung der Region war dabei die Verpflichtung der Unterzeichner, die Ziele der Übernahme der EU-Standards (vor allem des A.C.) auf der Basis der Kopenhagener Kriterien sowie der Bedingungen des SAP-Prozesses (Konditionalprinzip) zu erreichen, von entscheidender Bedeutung.

Weitaus positiver wurde dagegen von Politikern und Wissenschaftlern – vor allem in der Rückschau – der bereits 1999 von der internationalen Staatengemeinschaft begründete „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ bewertet. Obwohl er kein direktes „Instrument“ der EU darstellte, sondern unter der Schirmherrschaft der OSZE fungierte, wurde sowohl bei der Gründung als auch bei der konkreten Gestaltung, stets die führende Rol-

---

113 Ebenda, S. 503-504.

114 *Altmann, Franz-Lothar* 2005: EU und Westlicher Balkan: Eine schwierige Verlobung, in: *Südosteuropa*, 53. Jg. 2/2005, S. 185-187.

115 *Calic, Marie-Janine* 2005: Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkan, in: *Südosteuropa*, 53. Jg. 1/2005, S. 35.

le der EU betont.<sup>116</sup> Dieser Stabilitätspakt, an dem fast 40 Länder teilnahmen, ging im Jahr 2008 in den „Regionalen Kooperationsrat“ über.

Zweifellos hatte der EU-Gipfel in Thessaloniki (2003) und die dort beschlossene Agenda für die Westbalkanländer als Schritte in die europäische Integration einen wichtigen politischen Effekt, der sich auf die politische und ökonomische Situation in den einzelnen Ländern auswirkte. Zu dieser Agenda zählten vor allem die weitere Festigung des Friedens und die Unterstützung von Stabilität und demokratischer Entwicklung sowie die schnellere Heranführung dieser Länder an die Europäische Union. Die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und eine Zusammenarbeit mit der Justiz und den Innenbehörden sowie eine Aussöhnung und Verstärkung der regionalen Kooperation bildeten weitere zentrale Themenkomplexe. Über die Aktivitäten seitens der EU-Kommission nach diesem Gipfel ist vielfach berichtet worden.<sup>117</sup> Umgekehrt ist aber in den EU-Ländern selbst seit diesem „historischen“ Gipfel über die Beitrittsmöglichkeiten der Westbalkan-Staaten zum Teil kontrovers diskutiert worden. Angesichts der zu jener Zeit großen Erwartungen der Westbalkan-Länder auf einen absehbaren Beitritt stellten sich für die EU selbst wichtige Fragen:

- wie realistisch ist überhaupt der EU-Beitritt der Westbalkanländer und welche Perspektive hätten die Beitritte,
- wie steht es mit der Erfüllung der „Kopenhagener Kriterien“
- und wie steht es mit der Erfüllung der besonderen Konditionalitäten der beitragswilligen Länder?

Wie in einem früheren Zusammenhang bereits dargestellt, haben KNOGLER und VINCENTZ im Jahr 2004 in einer umfangreichen Studie die Beitritts-Fähigkeit der Westbalkan-Länder zur EU hinsichtlich der Erfüllung ökonomischer Kriterien überprüft. Auch ALTMANN (2005) hat wiederholt diese Beitrittsfähigkeit unter politischen und ökonomischen Aspekten diskutiert.<sup>118</sup> Dabei wurde immer auf das Hauptproblem der Erfüllung und Übernahme des schon mehrfach zitierten *Aquis communautaire* (Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes) hingewiesen. Im Vorgriff auf die noch später zu diskutierende Frage „Quo vadis Westbalkan?“ sei schon hier auf die aktuelle Studie von AXT „Südosteuropa im Schatten der EU-Krisen“ verwiesen, die in umfangreicher Weise der Frage nachgegangen ist, warum der Erweiterungsprozess nicht vorankommt.<sup>119</sup>

Von heute an rückblickend ist aber festzuhalten, dass die „Dayton-Economy“ zunächst ohne Zweifel Erfolge gebracht hat, die allerdings dann durch die für den West-

116 Vgl. hierzu den Sammelband „Five Years of Stability Pact. Regional Cooperation in Southeast Europe“, in: Südosteuropa Mitteilungen 04/2004 Special Issue, 44. Jg.

117 Vgl. Altmann 2005 (Fn. 114), S. 192-211.

118 Vgl. ebenda.

119 Axt, Hans-Jürgen 2016: Südosteuropa im Schatten der EU-Krisen – Warum der Erweiterungsprozess nicht vorankommt, in: Südosteuropa Mitteilungen, 03/2016, S. 7-21.

balkan mit Verspätung sich auswirkenden internationalen Finanzkrisen mehr als relativiert wurden. Auch muss bei allen Erfolgen, die nach Thessaloniki durch die Aktivitäten der EU-Kommission hinsichtlich Stabilität und Perspektiven für die Region erzielt werden konnten, umgekehrt auch festgehalten werden, dass in den ersten Jahrzehnten des SAP die Flüchtlingsproblematik als ökonomisches und soziales Phänomen völlig unterschätzt wurde, obwohl doch aus dem Bosnien-Krieg entsprechende Erfahrungen vorlagen. Daher soll im folgenden Kapitel die EU-Politik auf dem Balkan speziell unter dem Aspekt „Flüchtlingspolitik“ etwas genauer betrachtet werden, auch im Rahmen der in den internationalen Medien und in der Politik oft diskutierten Frage „Flüchtlingskrise – Krise der Europäischen Union?“

## **8. Der Westbalkan, die Flüchtlingskrise und die Europäische Union**

Bereits in der Einführung zum Thema dieses Beitrags über die politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen und Krisen auf dem Balkan wurde auf den sogenannten „Berlin-Prozess“ verwiesen. Im August 2014 hatten sich auf Einladung der deutschen Bundesregierung in Berlin Vertreter der Balkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien getroffen, um über bestehende regionalen Konflikte und Prozesse zu beraten. Hauptthema dieser „Westbalkan-Konferenz“ bildete ein Bekenntnis zur EU-Perspektive der Westbalkan-Länder. Zugleich beinhaltete diese auch die Verpflichtung zur Verstärkung der regionalen Kooperation, zur Stärkung der Regierungsführung und zu einer Steigerung des Wohlstands durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Gleichzeitig wurde von der EU eine weitere finanzielle Unterstützung in Höhe von zwölf Milliarden Euro bis 2020 zugesagt. Als ein diplomatischer Erfolg dieser Konferenz galt dabei die Teilnahme Serbiens, obwohl auch der Kosovo vertreten war. Vielleicht der Beginn einer Versöhnung? Im Rahmen dieses auf fünf Jahre konzipierten „Berlin-Prozesses“ sollten jährlich weitere Konferenzen folgen. Doch schon die zweite Westbalkan-Konferenz im August 2015 in Wien hatte sich einer neuen, sich laufend verstärkenden europäischen Krisensituation zu stellen. Als Folge dramatischer Ereignisse an der Jahreswende 2014/15 stand diese Konferenz ganz im Zeichen einer katastrophalen Flüchtlingsproblematik, für die zunächst weder die EU noch die Balkanländer selbst eine Lösungsstrategie fanden. So zeigte sich Europa, aber auch die internationale Gemeinschaft (unter anderem die UN) überrascht von der Dimension der Massenflucht bzw. Migration. Monatlich nahmen die Zahlen zu. Tausende Menschen, die zum Teil durch Schlepper das EU-Territorium über das Mittelmeer zu erreichen versuchten, verloren dabei ihr Leben. 2015 registrierte allein die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX über 1,8 Millionen Grenzübertritte. Diese Flüchtlingskrise hat dabei nicht nur zu einer massenhaften Ankunft von Migranten in den EU-Staaten und anderen Außengrenzen geführt, sondern auch zu starken Sekundärbewegungen innerhalb der EU. Erlangte der Westbalkan Anfang 2015 bis zum Herbst 2015 zunächst vor allem als Quellraum für Flucht und Migration nach Westeuropa eine große Bedeutung, wurde er danach immer mehr zum Transit-

raum.<sup>120</sup> Dominierten zu-nächst die Grenzübertritte auf dem Seeweg zwischen dem türkischen Festland und den griechischen Inseln bzw. auf dem Landweg zwischen der Türkei, Griechenland oder Bulgarien und Makedonien nach Ungarn, Österreich und Deutschland, verlagerten sich danach die Ströme auf die sogenannte Westbalkan-Route. Sie führte über den inneren Balkan, von Griechenland über Makedonien, Serbien, Kroatien und Slowenien (der so-genannte Save-Korridor) nach Österreich oder Italien (vgl. Abb. 1).

So lange sich diese Flüchtlingsströme mehr oder weniger kontinuierlich durch den Westbalkan bewegten, waren die logistischen und humanitären Herausforderungen noch lösbar. Aber dem außerordentlich hohen Zustrom von Migranten und Flüchtlingen, der im Sommer 2015 einsetzte und im Oktober zum Beispiel allein für Griechenland mit 200.000 Ankommenden einem Höhepunkt erreichte, begegneten die betroffenen Transit- und Zielländer zunächst mit nationalen Alleingängen. Diese waren aber zu Beginn mit den Nachbarländern (vor allem im Süden der Region) nicht abgestimmt, so dass die temporären oder gar gänzlichen Schließungen von Grenzen zu Reaktionen führten. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der katastrophalen Zustände für die betroffenen Flüchtlinge und Migranten. ERNST (2015) hat diese Konfrontationen und Kooperationen auf der Balkanroute unter dem Aspekt „Der Flüchtlingsstrom und die regionalen Beziehungen auf dem Westbalkan“<sup>121</sup> eindrücklich und differenziert analysiert.

So verlagerten sich in der Folge die Flüchtlingswege, die entlang der genannten Westbalkanroute von Griechenland aus über die sogenannten „Drittstaaten“ Mazedonien und Serbien nach Ungarn und über die EU-Mitglieder Österreich, Deutschland nach Nordeuropa führten. Später führten die Transitwege dann über Kroatien und Slowenien, nachdem Ungarn seine Grenzen zu Serbien (15.09.2015) und Kroatien (17.10.2015) mit Zäunen abgeriegelt hatte. Die Begründung: eine bessere Kontrolle der Grenzen. Dabei hatte die ungarische Regierung die Flüchtlinge von Anfang an als illegale Einwanderer und als eine Bedrohung der inneren Ordnung betrachtet. Darüber hinaus berief sich die ungarische Seite stets auf ein „Festhalten und Durchsetzen“ der Dublin-Vereinbarungen und des Schengen-Abkommens.<sup>122</sup> Sie wurde in dieser Argumentation von den Ländern der Visegrád-Gruppe (Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen) sowie durch „rechte“ Parteien der baltischen Staaten unterstützt. Serbien und Kroatien betrachteten dagegen die Flüchtlinge als „Durchreisende“. Während Kroatien dann doch als Ausdruck eines „kroatisch-serbischen Handelskrieges“ vorübergehend auch seine Grenzen schloss, präsentierte sich Serbien, dem zweifellos in dieser Konfliktsituation eine Schlüsselposition auf dem Balkan zukam, als ein verlässlicher Kooperationspartner innerhalb der von der

120 Göler, Daniel 2015: Der Westbalkan als Quell- und Transitraum von Fluchtmigration, in: Südosteuropa Mitteilungen 06/2015, S. 6-19.

121 Ernst, Andreas 2015: Konfrontation und Kooperation auf der „Balkanroute“ – Flüchtlingsstrom und regionale Beziehungen auf dem Westbalkan, in: Südosteuropa Mitteilungen 05/2015, S. 6-15

122 Vgl. zu dieser Thematik auch Förster, Horst 2016: Der Westbalkan und die Europäische Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016*, Bd. 17, S. 401-402.

EU angestrebten Lösung.<sup>123</sup> Aber wie sollte diese Lösung aussehen? Zunächst erscheint es sehr wichtig nochmals zu betonen, dass die oben angedeuteten unterschiedlichen nationalen Bewertungen der Krisen, insbesondere der katastrophalen Flüchtlingskrise auf dem Westbalkan, nicht nur Ausdruck zwischenstaatlicher Spannungen oder Konflikte waren. Die mit diesen Situationen verbundenen Probleme wurden zugleich in die nationalen innenpolitischen Diskussionen hineingezogen. Und das galt nicht nur für die Ehemaligen „osteuropäischen“ Staaten. Man denke nur an die bis zur Gegenwart anhaltende politische Diskussionen in Deutschland.

Bevor nun auf die Bewertungen und vor allem auf die Aktionen der EU, ihre Flüchtlings- und Asylpolitik eingegangen wird, sei nochmals im Sinne einer sozialgeographischen Argumentation, auf wesentliche Ursachen für diese massenhaften Migrations- und Flüchtlingsströme kurz hingewiesen. Zur Erklärung dieser Phänomene und Prozesse lassen sich insbesondere unter migrationstheoretischen Aspekten sehr unterschiedliche Dimensionen von push- und pull-Faktoren anführen. Dabei gibt es jedoch keine monokausalen Zusammenhänge, sondern im wesentlichen Aspekte hinsichtlich des Motivs und den Auslösern, Perspektiven und Konsequenzen der Migrationen bzw. für die Migranten und Flüchtlinge. In diesem Zusammenhang spielt auch die jeweilige Herkunft eine Rolle. Einerseits zählten zu den push-Faktoren zweifellos Auswirkungen des fehlgeschlagenen Arabischen Frühlings, der schon seit über fünf Jahren andauernde brutale Krieg in Syrien, die anhaltenden Konflikte in Eritrea, im Irak und in Afghanistan und dazu noch die schon mehrfach beschriebenen politischen, ökonomischen und sozialen Zustände auf dem Balkan selbst. Andererseits verfehlten selbstverständlich die zum Teil falsch eingeschätzten Perspektiven eines gesicherten und zukunftssträchtigen Lebens in Mitteleuropa – oft von Schlepperorganismen unterstützt –, aber auch die aus Teilen der EU und besonders aus Deutschland ausgesendeten Signale („Willkommenskultur“), nicht ihre Wirkung als pull-Faktor dieser Prozesse.<sup>124</sup> Eine Interpretation des Migrationsprofils „Westbalkan“ nach Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätzen bietet auch die mit umfangreichen Daten belegte Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.<sup>125</sup> Hinzuweisen wäre auch auf die pointierte zusammenfassende Studie von DZIHIC, der die Ereignisse, Ursachen und Folgen der Flüchtlingskrise im Zusammenhang mit den Erweiterungsperspektiven der EU unter dem Titel: „EU-Erweiterung: Westbalkan als Kollateralschaden der europäischen Passivität?“ sehr kritisch dargestellt hat.<sup>126</sup>

Kommen wir nach diesem kurzen, mehr theoretischen Exkurs zurück zur Balkanpolitik der Europäischen Union. Auf deren Politik vor dieser katastrophalen Flüchtlings-

123 Vgl. *Ernst* 2015 (Fn. 121).

124 *Fassmann, Heinz* 2015: Migration in und aus Südosteuropa – Ein demographischer Überblick, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 01/2015, S. 6-21 und *Göler* 2015 (Fn. 120).

125 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015: Working Paper 63, Bearbeiter: *Alscher, Stefan/Obergfell, Johannes/Roos, Stefanie*.

126 *Dzihic, Vedran* 2015: 2015, in: *EurActiv.de*, 10.11.2015. <http://www.euractiv.de//sections/eu-aussen-politik/eu-erweiterung-we> (08.01.2016).

tuation war schon mehrfach verwiesen worden. Aber wie sahen nun die Aktivitäten in dieser Krisensituation aus? Zweifellos befand sich die Europäische Union im Lauf des Jahres 2015 vor der größten Herausforderung seit ihrer Gründung. Der von Deutschland angestoßene „Berlin-Prozess“ schien ins Stocken geraten zu sein. Ursprünglich sollte bei der Folgekonferenz in Wien (Sommer 2015) der Prozess der weiteren Integration der Krisenländer des Westbalkans in die EU vorangetrieben werden. Aber die schon angedeutete Problematik eines Quotensystems bei der Verteilung der Migranten und Flüchtlinge und die Sicherung der Außengrenzen der Union bildeten die Hauptthemen der politischen Auseinandersetzungen. Dabei hatte schon im Vorlauf der Wiener Konferenz der Europäische Rat bzw. die Kommission unter dem Eindruck der dringend zu lösenden Probleme eine Europäische Migrationsagenda und auch eine Notfallregelung für Italien und Griechenland vorgelegt. Im Mittelpunkt stand schon damals die Etablierung eines Verteilerschlüssels für die Schutzsuchenden auf die Mitgliedsstaaten. Doch der Vorschlag scheiterte am Widerstand der osteuropäischen Staaten und Großbritanniens. Erst im Herbst desselben Jahres wurde ein solcher Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit der EU-Staaten schließlich doch angenommen. Neben konkreten Beschlüssen zu Investitionen in die Infrastrukturen der Energiewirtschaft und der Bahn- und Straßenstruktur der Balkanregion, galt aber als wichtigstes Ergebnis eine Deklaration der Westbalkanstaaten, sich beim „Weg in die EU“ nicht zu blockieren – ein diplomatischer Erfolg insbesondere für das politische Verhältnis Serbiens zum Kosovo.

Einen gewissen Fortschritt zur Bewältigung der immer dramatischer werdenden Flüchtlingssituation auf der Balkanroute erzielte dann kurz danach der Sondergipfel in Brüssel am 25.10.2015. Die Staats- und Regierungschefs von elf an der Westbalkanroute gelegenen EU-Staaten und Drittstaaten von Griechenland bis Deutschland verständigten sich auf einen 17-Punkte-Aktionsplan für eine bessere Zusammenarbeit zur Bewältigung der Migrations-Krise in der Region. Zu den Beschlüssen und Aktionsplänen zählten: ein permanenter Informationsaustausch, die Begrenzung von Sekundärbewegungen, Unterstützung der Flüchtlinge und Bereitstellung von Unterkünften, eine gemeinsame Steuerung der Migrationsströme, ein europäisches Grenzmanagement, die Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel, mehr Informationen über Rechte und Pflichten von Flüchtlingen und Migranten sowie die Überwachung der Umsetzung dieser Verpflichtungen.<sup>127</sup> Angesichts dieses umfangreichen Aktionsplans, bei dem die besonders betroffenen EU- und Drittstaaten erhebliche EU-Finanzhilfen erhielten, war es fast abzusehen, dass es bei der Umsetzung nicht nur zu zeitlichen Verzögerungen, sondern auch zu Kompetenzproblemen kommen würde. So dominierten auch bei der Wiener Konferenz vom Februar 2016, die auf Einladung Österreichs stattfand, unter den Teilnehmern der Westbalkanländer eher Unstimmigkeiten und Irritationen als Gemeinsamkeiten. Die schon früher angesprochenen Maßnahmen zur Begrenzung der Grenzpassagen seitens Österreichs (17.02.2016) und die Beschlüsse Sloweniens, Kroatiens,

<sup>127</sup> *Commission-Press Releases*. <http://europa.eu/rapid/press-release>. (13.01.2016).

Serbiens sowie Mazedoniens, das an der Grenze zu Griechenland einen Zaun errichten ließ, bedeuteten praktisch die Schließung der „Balkanroute“.

Damit wurden nicht nur die Westbalkanstaaten, die inzwischen als „sichere Herkunftsländer“ galten<sup>128</sup>, sondern vor allem Griechenland zum Warteraum von über 70.000 Flüchtlingen und Migranten. Dabei hatte sich die vom Europäischen Rat am 25./26.6.2015 beschlossene Einrichtung von „Hotspots“ in Griechenland und Italien, die im Herbst 2015 in Betrieb genommen werden sollten, um mehrere Monate verzögert.

Ebenso ergaben sich Verzögerungen bei den Verhandlungen der EU mit der Türkei um die Abnahme von Flüchtlingskontingenten. Obwohl elf europäische Länder gewillt waren, der Türkei Flüchtlinge abzunehmen (Ende 2015), kam es erst nach dem EU-Türkei-Gipfel im März 2016 auf Grundlage von Vorschlägen der türkischen Seite und der Zustimmung des Europäischen Rats zu dem bis heute nicht unumstrittenen EU-Türkei-Abkommen. Im Zentrum dieses „Pakts“ steht die Rückführung aller neu in Griechenland ankommenden Flüchtlinge in die Türkei (ab 04.04.2016). Das zweite Kernelement dieses Abkommens bildete dann das sogenannte „Eins zu Eins-Verfahren“. Die Europäische Union erklärte sich bereit, für jeden Syrer, den die Türkei zurücknimmt, einen anderen Flüchtling legal aufzunehmen. Dieses Verfahren sollte in Verbindung mit der Sicherung der See- und Landrouten durch die Türkei dem internationalen Schleppergewerbe die Grundlage entziehen. Neben finanziellen Leistungen für die Türkei durch die EU wurden nach Erfüllung von Vorgaben Visa-Erleichterungen für türkische Staatsbürger in Aussicht gestellt. Wichtiger erschien zudem aber die Äußerung der EU bezüglich der Eröffnung bestimmter Kapitel im Rahmen der Beitrittsverhandlungen der Türkei zur EU. Kritisch anzumerken bleibt aber, dass zwar der Europäische Rat und die Europäische Kommission die angedeutete Einigung mit der Türkei als einen Durchbruch in den Bemühungen um die Bewältigung der Flüchtlingskrise bewertete. Doch Kritiker und vor allem die Hilfsorganisationen sahen in dem Pakt ein „Outsourcing“, das einen hohen Preis für die Europäische Union haben werde. Außerdem hat sich mit der „Änderung“ der politischen Großwetterlage zwischen Deutschland und der Türkei seit dem Referendum bezüglich einer türkischen „Präsidentaldemokratie“ die Bewertung dieses Abkommens differenziert.

Eine dritte Westbalkankonferenz im Juli 2016 in Paris, konzipiert als ein weiterer Teil des Berlin-Prozesses, stand dann völlig im Zeichen bzw. unter dem Eindruck des „Brexit“-Referendums in Großbritannien. Unterschiedliche Schlagzeilen wie: „Merkel: Brexit stoppt nicht die EU-Erweiterung“<sup>129</sup> oder „Merkel pocht auf EU-Perspektive für Balkanländer“<sup>130</sup> aber auch „Die Tür der EU ist erstmal zu“<sup>131</sup> kennzeichnen das Echo auf die Ergebnisse der Konferenz. Als wichtige Vereinbarungen wurden aber als ein Bekenntnis der EU-Kommission zur Erhaltung der Beitrittsperspektiven der Staaten des

128 Vgl. BAMF 2016. Sichere Herkunftsländer. /<http://www.bamf.de/DE/Migration/Asyl/Fluechtlinge/Asylverfahren/> (06.04.2016).

129 *Deutsche Welle* vom 04.07.2016.

130 *Deutsche Welle* 06.07.2016.

131 *Handelsblatt* vom 04.07.2016.

Westbalkans betrachtet. Als sehr wichtig für die innerbalkanische Situation galt zudem das Ende der kroatischen Blockadehaltung gegen die Eröffnung des EU-Beitrittskapitels 22/23 (Justiz/Grundrechte) gegenüber Serbien. Beiden Gesprächen und Beschlüssen über regionale Infrastrukturbereiche ging es konkret um den Ausbau von Verkehrswegen auf Schienen und Straße. Fixierte Planungen lagen vor und finanzielle Zusagen wurden getroffen. Beispielsweise wird die EU den Ausbau des Schienennetzes zwischen Serbien, Kosovo und Albanien mit 96 Millionen Euro unterstützen und 50 Millionen Euro für die Förderung erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz bereitstellen.

Schließlich hat die EU auf dem Westbalkan-Gipfel am 12. Juli 2017 in Triest ihr generelles Versprechen für die Westbalkanländer erneuert, das heißt konkret, dass die Beitrittsperspektive für diese Staaten weiterhin besteht, allerdings die Geschwindigkeit der Annäherung dabei von den konkreten „Verdiensten“ jedes Landes abhängt. Dabei geht es um die Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen im wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Bereich sowie bei der regionalen Kooperation und im regionalen Versöhnungsprozess. „Es gibt trotz aller Herausforderungen für diese Staaten keine strategische Alternative zum EU-Beitritt, weder politisch, noch wirtschaftlich, noch gesellschaftlich“, so der EU-Erweiterungskommissar HAHN in einem Interview gegenüber der Zeitschrift für Parlamentsfragen.<sup>132</sup> Zugleich haben die sechs Regierungschefs der Westbalkan-Region die Bildung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums nach dem Vorbild des EU-Binnenmarktes beschlossen, immerhin ein Wirtschaftsraum für 20 Millionen Einwohner.

Wesentliche Voraussetzungen für diese angestrebten Ziele und Prozesse bildet dabei die politische Stabilität innerhalb der Staaten selbst, aber auch der Beziehungen zu ihren Nachbarländern. Zweifellos ein kleiner Schritt in diese Zukunft und in die politische Entspannung auf dem Balkan war die schon vorher erfolgte Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Gründung eines „Jugendwerkes“ für die Balkanregion mit dem Hauptsitz in Tirana. Als Vorbild galt dabei das Deutsch-Französische Jugendwerk, das bekanntlich nach dem Zweiten Weltkrieg sehr wesentlich zur Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland beigetragen hat.

Angesichts der immer wieder von der EU geforderten „Realpolitik auf dem Balkan“ hier doch noch ein abschließender Blick auf die seitens der EU stets betonte notwendige gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik. Dies gilt vor allem zumal diese in den innerparteilichen Auseinandersetzungen einzelner europäischen Staaten, so auch im deutschen Wahlkampf des Jahres 2017, eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben.

Zunächst aber nochmals zurück auf die innere Situation der Balkanregion. Zweifel hatten sich nicht zuletzt als Folge der Schließung der Balkanroute entschärft. Doch durch die Verlagerung der von den Schlepperbanden organisierten neuen Routen über das zentrale Mittelmeer nach Italien, später auch über das westliche Mittelmeer nach

---

<sup>132</sup> Heinrich, Alexander/Metz, Johanna 2017: „Immer ein Teil Europas“, im Gespräch mit Erweiterungskommissar Johannes Hahn, in: Das Parlament, Nr. 37, 11.09.2017, S. 2.

Spanien, sind neue katastrophale Probleme entstanden, die teilweise mit hohen Menschenverlusten verbunden waren. Die von den europäischen Schutz- und Hilfsorganisationen durchgeführten Aktionen waren dabei nur wenig erfolgreich.

Aber auch auf dem Westbalkan selbst blieb das Konfliktpotenzial explosiv, nicht zuletzt weil die Flüchtlingsproblematik auch hier zu innenpolitischen bzw. regionalen Konflikten führte. Auf der schon 2016 von Österreich einberufenen Westbalkankonferenz wurde Mazedonien zum Schlüsselland bei der Abwehr von Flüchtlingen und Migranten erklärt. Die Folge: katastrophale, unmenschliche Verhältnisse im mazedonisch-griechischen Grenzgebiet. Konflikte oder Auseinandersetzungen zwischen diesen Nachbarstaaten um Grenzen, Sprachen oder historische Regionalbezeichnungen erzeugten in Verbindung mit jeweiligen innenpolitischen Auseinandersetzungen – vor allem in Mazedonien – eine große Gefahr von Instabilität.

Doch was waren bei dieser hier nur angedeuteten, komplexen Problematik die Perspektiven für eine realbezogene EU-Balkan-Politik? Bereits im Krisenjahr 2015 hatte der damalige EU-Parlamentspräsident SCHULZ sehr deutlich formuliert: „Es gibt keine echte EU-Asyl- und Migrationspolitik. Wenn wir den Dreischritt aus Quoten für eine gerechte Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU, temporärem Schutz und Möglichkeiten der legalen Einwanderung gehen, kommen wir dem Ziel einer humaneren und solidarischen Asyl- und Migrationspolitik in Europa einen großen Schritt näher.“<sup>133</sup> Mehrfach wurde bei dem schon seit 1999 geplanten, im Jahr 2013 verabschiedeten und bis zum 1.7.2015 von den EU-Staaten in allen Elementen umzusetzenden „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ (GEAS) von Kritikern auf System- und Strukturschwächen hingewiesen. Unter den fünf bestehenden Rechtsakten „Asylverfahrensrichtlinie, Aufnahmebedingungen, Anerkennungsrichtlinie, europäische Abnahme von Fingerabdrücken“ stand vor allem das Dubliner Abkommen (III. Fassung) als Kernstück des Systems, das zugleich das Schengen-Abkommen flankiert, im Fokus der Kritik. Ende 2015 war dieses „Kernstück“ praktisch ausgehebelt. Auch schon im Krisenjahr 2015 haben CARO und SCHRAMM eine vorläufige Bestandsaufnahme der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU vorgelegt und dabei die Rechtslage und vor allem die Schwächen im „System“ gekennzeichnet.<sup>134</sup> In ihrer Analyse haben sie vor allem die Gegensätze zwischen Theorie und Praxis dieser Politik herausgestellt. Diese Divergenzen beziehen sich insbesondere auf die große Variationsbreite der Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen zwischen den EU-Mitgliedsländern, auf die Unterschiede in den Anerkennungs- und Rückführungsquoten sowie auf die Asylstandards innerhalb der EU. Auch haben sie nachvollziehbar argumentiert, dass die schon beschlossenen und bis Ende 2015 zu errichtenden Aufnahmezentren („Hotspots) und auch die Kompetenzerweiterungen bzw. Kompetenzverstärkung für die Europäische Grenzschutzagentur „Frontex“ wie auch das

133 Schulz, Martin 2015: Für eine echte europäische Flüchtlings- und Einwanderungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, S. 23.

134 Caro, Celine-Agathe/Schramm, Lucas 2015: Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, in: Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 12.11.2015. <http://www.kas.de/wf/de/33.42823/> (15.03.2016).

Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) bislang nur eine bescheidene Wirkung erzielen.

Zweifellos haben aber die finanziellen Mittel, die im Rahmen der Asyl-Migrations- und Integrationsfonds (2014-2020: 3,1 Milliarden Euro) zur Verbesserung der EU-Maßnahmen bei der langfristig angelegten Lösung der vielschichtigen Probleme beigetragen: zunächst vor allem für die Aktionen zur Rettung von Menschenleben im Mittelmeer und zur Bekämpfung der Geschäftsmodelle der Schleuser.

Dennoch steht diese Flüchtlings- und Asylpolitik der EU oft seitens der zahlreichen Menschenrechtsorganisationen und Hilfsorganisationen in der Kritik, da bei einigen Aktionen und Plänen anscheinend nicht der Schutz von Flüchtlingen, sondern der Schutz vor Flüchtlingen im Mittelpunkt stehe. Einig sind sich aber Politiker wie auch die zahlreichen internationalen Hilfsorganisationen darin, dass vor allem die Fluchtursachen für diese Menschen bekämpft und beseitigt werden müssen.

## 9. Quo vadis Westbalkan?

Bereits in der kurzen einleitenden Problematisierung des „West- Balkan“-Themas war angedeutet worden, dass die regionale, politisch-geographische Betrachtung in einen europäischen Kontext hineingestellt werden würde. Die für den Leser vielleicht zu detailliert angelegte Erörterung der Raumstrukturen und der historisch-politischen Entwicklungsprozesse erschienen aber dem Verfasser nötig, um die Ereignisse der aktuelleren Probleme zu verstehen. Jugoslawien sollte im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, insbesondere aber Bosnien-Herzegowina, gleichsam als kleines Abbild des von Anfang an seiner Existenz heterogenen „großen Jugoslawiens“. Der Zusammenbruch des Kommunismus, die folgenschweren revolutionären Ereignisse von 1989/90, verbunden mit der Möglichkeit einer Beendigung des Ost-West-Konflikts, ergaben die Voraussetzungen für einen Neuaufbau auch der südosteuropäischen Länder. Doch die furchtbaren kriegerischen Auseinandersetzungen mit katastrophalen Auswirkungen für die Bevölkerung sowie für die Wirtschaft und Infrastrukturen als Folgen des Zerfalls Jugoslawiens konnten bekanntlich erst durch den Eingriff der europäischen und internationalen Kräfte mehr oder weniger provisorisch beendet werden. Doch die zunächst von der internationalen Politik und den Medien intensiv beachtete und kommentierte Problematik geriet sehr bald wieder in den Schatten der öffentlichen Wahrnehmung. Erst die sich im Jahr 2008 mit großer Sprengkraft verstärkende weltweite Finanzkrise, verbunden mit einer Euro-Krise und dem politischen und finanziellen Desaster in Griechenland, die sich verständlicherweise auch auf das beginnende Wachstum der Westbalkan-Staaten negativ auswirkte, rückte dann auch diese Region wieder in Fokus der „großen Politik“. Die im Jahr 2015 einsetzende, sich 2016 verstärkende Flüchtlings- und Migrationswelle, die vor allem zunächst den Westbalkan betraf, erzeugte dann mitten im „Berlin-Prozess“ die bislang größte Identitätskrise der EU seit ihrer Gründung. Dieser politische Zustand der Gemeinschaft und vor allem die in den einzelnen Mitgliedsstaaten ablaufenden innenpolitischen Prozesse, aber auch die aktuellen Spannungen in den Westbalkanstaaten

selbst, machen es schwer, den künftigen Weg der Annäherung Südosteuropas an die EU vorauszusagen. Dazu kommt noch das „neue Ringen alter Mächte“, das heißt die aktuellen geopolitischen Entwicklungen um Einflussphären in der Region, so zum Beispiel Russlands, der Türkei oder gar Chinas. Um eine Prognose dieses Weges zu wagen, müsste eine ganze Bandbreite von endogenen und exogenen Faktoren berücksichtigt werden. So wären dies nicht nur die wirtschaftlichen und sozialen Zustände oder die innenpolitischen (In-)Stabilitäten in den Westbalkanländern selbst, sondern auch die konkreten Entwicklungsperspektiven für diese Länder durch die EU und darüber hinaus auch mehr öffentliche Investitionen und den künftigen Zugang zu EU-Strukturfonds und Beteiligung an EU-Finanzstabilitätsmechanismen<sup>135</sup> heranzuziehen. Wie steht es nun um diese Perspektiven und um die Erfüllung der oft und immer wieder zitierten „Konditionalitäten“? Betrachten wir zunächst nochmals die ökonomische Seite:

Schon im Jahr 2004, also noch bevor der Balkan in die „Fänge der Finanzkrise“ geriet, wiesen finanzwirtschaftliche Gutachten auf die ökonomische Problematik der Beitrittsfähigkeit der Balkanländer zur EU hin. Auch nach einer „leichten“ Überwindung dieser Krise kam ALTMANN in seiner schon mehrfach zitierten Studie über Bosnien-Herzegowina zu dem Schluss: Zusammenfassend ergibt sich ein Bild einer durch politische Zerrissenheit gelähmten Volkswirtschaft, die in der Entwicklung stagniert, und mit ungenutzten Entwicklungsmöglichkeiten angesichts einer gut ausgebildeten Bevölkerung und durchaus vorhandenen Ressourcen.<sup>136</sup> Zwar zählt Bosnien-Herzegowina zu den schwächsten Ländern der Region, aber betrachtet man die ökonomische Entwicklung der anderen Westbalkanländer auf dem Weg zu einer „funktionsfähigen Marktwirtschaft“, so haben sich, nach dem Einbruch von 2008, die Marktdaten bis 2014 leicht erholt, aber der Rückstand zu den EU-Staaten bleibt nach wie vor signifikant (vgl. Abb. 9).

Schauen wir nun aber nochmals auf die politische Seite. Unter dem Titel „Südosteuropa im Schatten der EU-Krisen“ ist AXT (2016) den Fragen nachgegangen, welche Fortschritte im EU-Erweiterungsprozess erreicht worden sind, worin die weiterhin bestehenden Defizite bestehen und welche zusätzlichen Verbindungen es zu den EU-Krisen gibt.<sup>137</sup>

Bei der zentralen Frage, warum der Erweiterungsprozess nicht vorankommt, wird immer, so auch bei AXT, zunächst auf die komplexe Problematik der dreifachen oder mehrfachen Transformation (Politik-Wirtschaft-Gesellschaft) als grundlegende Aufgabe für die Länder Südosteuropas verwiesen. Auf die Bedingungen für die in Aussicht gestellten Perspektiven für diese Länder wurde bereits in früheren Kapiteln dieser Erörterung eingegangen. Aber zusammenfassend knapp hat AXT formuliert: Kopenhagen plus Konditionalität<sup>138</sup>, das heißt Durchsetzung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, Wahrung der Menschenrechte und Schutz der Minderheiten, eine funktionierende Marktwirtschaft und schließlich die Verpflichtung zur Übernahme des „Ac-

135 Vgl. *Reljić, Dušan* 2017: Das lange Warten, in: Das Parlament, 11.09.2017, S. 1.

136 *Altmann* 2014 (Fn. 71), S. 77.

137 *Axt* 2016 (Fn. 119), S. 7.

138 Ebenda, S. 9.

quis Communautaire“. Diese „Konditionen“ wurden hier bewusst nochmals ausgeschrieben, weil dadurch einsichtig wird, dass eine Dekade nicht ausreichen kann, um den erhofften Entwicklungssprung zu vollziehen. Diese Erkenntnis ist sowohl für die EU-Politiker wichtig als auch von existenzieller Bedeutung für die betroffenen Bürger in den Westbalkanländern selbst.

Die Defizite bei den politischen Transformationsprozessen lassen sich anhand der Daten des BTI-Transformationsindex sehr deutlich ablesen<sup>139</sup>. Diese Defizite beziehen sich zum Beispiel auf Wahlvorgänge (vgl. Wahlverhalten in Bosnien-Herzegowina 2014), Einschränkung der Meinungsfreiheit, auf die defizitäre Gewaltenteilung, die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, auf Amtsmissbrauch bis hin zur unzureichenden Gewährung von Bürgerrechten. Im Vergleich der Westbalkanländer ergaben sich allerdings zum Teil erhebliche Unterschiede. Während Serbien und Montenegro in einigen „Feldern“ besser als ihre Nachbarn wie zum Beispiel Bosnien-Herzegowina und Kosovo abschneiden, spielt gerade in Bosnien die geringe staatliche Identität aufgrund der bereits geschilderten ethnisch-politischen Spannungen eine besondere Rolle. Blicken wir nur kurz nochmals auf konkrete Erklärungen der ausbleibenden oder unbefriedigenden Fortschritte in den Westbalkanländern zurück, so bilden nach wie vor die weit verbreitete Korruption und die geringe Neigung diese aktiv zu bekämpfen, entscheidende Ursachen. Dabei kann auch die organisierte Kriminalität als wesentliche Finanzierungsquelle angesehen werden. Die auf dieser Basis entstandenen Netzwerke des Klientilismus in verschiedenen Formen führen teilweise zur Vereinnahmung des Staates.<sup>140</sup> Daher hat das Drängen der EU in allen diesen Ländern die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, nur wenig Erfolg, weil dadurch die oben angesprochene Vereinnahmung des Staates durch private Interessen und Gruppen mit Oligarchen an der Spitze untergraben würde.<sup>141</sup> Umgekehrt leidet der Privatsektor unter einem ausgeprägten Staatsinterventivismus.

Damit ist zugleich ein weiteres Problem des „Dialogs“ der EU mit den Westbalkanländern angedeutet. Während im Rahmen der Bewertungen der Defizite bei den unterschiedlichen Transformationsprozessen im Westbalkan die Fachgutachten, wie zum Beispiel der BTI-Bosnien-Herzegowina-Reports 2016<sup>142</sup> oder auch der 50th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement<sup>143</sup> eine klare und deutliche Sprache benutzt hatten, hat die EU diese oben angedeuteten Defizite eher zurückhaltend und diplomatisch angesprochen. Allerdings hat, wie schon betont, inzwischen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit Priorität bei den Verhandlungen zwischen der

139 Vgl. Ebenda, Tab. 2, S. 14 nach: *Bertelsmann Stiftung* 2016: Transformation Index 2016.

140 Vgl. ebenda, S. 19.

141 Vgl. ebenda und Brey 2015 (Fn. 107).

142 *Bertelsmann Stiftung* 2016: Bosnia and Herzegovina Country Report 2016. [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI\\_2016\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Bosnia_and_Herzegovina.pdf) (14.11.2017).

143 *OHR* 2016: 50<sup>th</sup> Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 21.10.2016. <http://www.ohr.int/?p=96460> (01.02.2017).

EU und den Kandidatenländern erhalten.<sup>144</sup> Die oft zitierte „Binnenorientierung der EU“, zweifellos ein Ergebnis der zahlreichen „EU-Krisen“ der vergangenen Jahre, ist dabei zugleich mit einer „Erweiterungsmüdigkeit“ seitens der bisherigen Mitglieder der Gemeinschaft verbunden.

Aber wie sieht es auf Seiten der beitragswilligen Westbalkanländer mit der Hoffnung auf baldige Fortsetzung oder Aufnahme der Beitrittsverhandlungen aus? Politische Instabilität, insbesondere aber die aktuelle ökonomisch-soziale Lage der Bevölkerung bilden entscheidende Bestimmungsfaktoren für die Bewertung eines langen und schweren Weges in eine sichere und bessere Zukunft. Daher zunächst noch ein Blick auf die prognostizierten Wirtschaftsaussichten für die Beitrittsländer.

Die Grundlage für den Versuch, die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Westbalkanländer zunächst bis zum Jahr 2019 einzuschätzen, bildet der Konjunkturbericht im Frühjahr 2017 des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW).<sup>145</sup> Unter der Überschrift: „Neue wiiw-prognose für den Westbalkan“ heißt es: wirtschaftliche Trendwende 2017-2019 vor dem Hintergrund politischer Ungewissheiten. Bevor auf den hier zitierten und oben auch bereits angedeuteten Hintergrund politischer Ungewissheiten etwas näher eingegangen wird, seien zunächst die Daten betrachtet: Abb. 10 zeigt die Kennzahlen 2015-2016 und die Prognose 2017-2019, erfasst werden dabei das Bruttoinlandsprodukt, die Verbraucherpreise, die Arbeitslosenquote und die Leistungsbilanz.

Abb. 10: Kennzahlen 2015-2016 und wiiw-Prognose 2017-2019

	Bruttoinlandsprodukt					Verbraucherpreise					Arbeitslosenquote					Leistungsbilanz				
	Reale Veränderung gegen Vorjahr in %					Veränderung gegen Vorjahr in %					in %, Jahresdurchschnitt, LFS					in % des BIP				
	2015	2016	Prognose			2015	2016	Prognose			2015	2016	Prognose			2015	2016	Prognose		
Albanien	2,6	3,2	3,5	3,9	4,0	1,9	1,3	2,3	2,8	3,0	17,1	15,2	14,8	14,5	14,0	-10,8	-11,5	-11,9	-11,3	-10,7
Bosnien und Herzegowina	3,1	2,3	2,8	3,0	3,1	-1,0	-1,1	1,0	1,4	1,9	27,7	25,4	25,3	25,1	25,0	-5,7	-6,0	-5,8	-5,7	-5,7
Kosovo	4,3	3,6	3,9	3,8	3,7	-0,5	0,3	0,9	1,6	2,3	32,9	26,5	25,8	25,5	25,2	-8,6	-9,9	-10,4	-11,2	-11,8
Mazedonien	3,8	2,5	3,1	3,3	3,0	-0,3	-0,2	1,0	1,5	2,0	26,1	24,0	24,0	23,0	23,0	-2,1	-2,0	-4,0	-4,0	-4,0
Montenegro	3,4	2,7	3,1	2,9	3,3	1,4	0,1	1,5	2,0	2,0	17,6	17,5	17,0	16,5	16,5	-13,3	-17,0	-16,4	-20,7	-19,8
Serbien	0,8	2,7	2,8	3,0	3,3	1,9	1,2	2,0	2,0	2,0	17,7	16,1	15,0	14,0	14,0	-4,7	-5,0	-4,0	-4,0	-4,0
WB <sup>1)2)</sup>	2,2	2,7	3,0	3,2	3,4	0,9	0,5	1,6	1,9	2,1	21,2	19,1	18,4	17,7	17,6	-6,1	-6,7	-6,6	-6,7	-6,7
EU-MOE <sup>1)2)</sup>	3,7	3,0	3,0	3,2	3,2	-0,4	-0,2	1,5	2,0	2,1	7,8	6,6	6,3	6,1	6,0	0,4	0,7	0,4	0,0	-0,2
Euro-Raum-19	2,0	1,7	1,6	1,8		0,0	0,2	1,7	1,4		10,9	10,0	9,6	9,1		3,7	3,6	3,2	3,1	
EU-28	2,2	1,9	1,8	1,8		0,0	0,3	1,8	1,7		9,4	8,5	8,1	7,8		2,2	2,1	1,9	1,9	
GUS + Ukraine <sup>1)2)</sup>	-3,0	0,0	1,7	1,9	2,2	17,1	8,6	5,8	5,3	5,2	5,9	5,9	6,0	5,8	5,6	3,6	0,6	0,8	0,5	0,2
VIS-4 <sup>1)2)</sup>	3,9	2,6	2,9	3,0	3,0	-0,4	0,0	1,6	2,0	2,1	7,3	6,0	5,8	5,7	5,6	0,3	0,6	0,5	0,2	0,0
BALT-3 <sup>1)2)</sup>	2,0	1,9	2,5	2,7	2,9	-0,3	0,5	2,0	2,3	2,7	8,7	8,2	7,7	7,3	7,0	-0,7	1,3	-0,3	-0,9	-1,3
SOE-9 <sup>1)2)</sup>	3,2	3,8	3,5	3,6	3,6	-0,2	-0,7	1,4	2,0	2,2	12,8	11,3	10,9	10,4	10,2	-1,3	-1,7	-2,0	-2,2	-2,3
NON-EU-11 <sup>1)2)</sup>	-0,2	0,6	1,9	2,2	2,5	13,8	8,1	6,5	5,8	5,6	7,6	7,6	7,7	7,4	7,2	0,9	-1,2	-1,2	-1,5	-1,9
MOSOEEL-22 <sup>1)2)</sup>	0,9	1,3	2,2	2,5	2,7	9,7	5,6	5,0	4,7	4,6	7,6	7,3	7,3	7,1	6,9	0,9	-0,7	-0,8	-1,3	-1,7

1) wiiw-Schätzung. - 2) Leistungsbilanz einschließlich Transaktionen innerhalb der Region (Summe der einzelnen Länder).

Quelle: wiiw, Eurostat. Prognosen: wiiw (Februar 2017) und Europäische Kommission für EU und Euro-Raum (EU-Winterprognose, Februar 2017).

144 Vgl. EU-Commission/ EU-Enlargement Strategy 2015.

145 Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche 2017: Neue wiiw-Prognose für den Westbalkan, 16.03.2017.

In der Zusammenfassung kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die Volkswirtschaften des Westbalkans in den kommenden drei Jahren ein gesundes Wirtschaftswachstum verzeichnen werden; und zwar mit Wachstumsraten über dem Durchschnitt der anderen Regionen in Ostmitteleuropa. Wichtige Wachstumstreiber werden dabei ein robuster Haushaltskonsum und Infrastrukturinvestitionen sein.

Allerdings warnt der Bericht auch davor – wie schon mehrfach angedeutet – dass die wirtschaftliche Erholung der Region der zunehmenden „politischen Ungewissheit“ zum Opfer fallen könnte, zumal es wachsenden Zweifel an der Beständigkeit des „EU-Zuckerbrotes“ und der „US-Peitsche“ gibt. Beides waren Faktoren, die in den beiden letzten Jahrzehnten die Stabilität dieser zerbrechlichen Region unterstützt haben. Die unterschiedlichen politischen, ökonomischen und sozialen Ausgangslagen zeigen sich natürliche auch in der regional differenzierten Prognose. Das BIP-Wachstum des Westbalkans soll sich von drei Prozent im Jahr 2017 auf 3.2 Prozent im Jahr 2018 bis hinauf 3.4 Prozent im Jahr 2019 beschleunigen. Dabei soll das Wachstum in Albanien und Kosovo besonders stark anziehen. Neben dem Effekt einer niedrigen Ausgangsbasis werden – so das Wiener Institut – insbesondere Infrastrukturinvestitionen ein wichtiger Faktor sein. Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien könnten mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von drei Prozent rechnen.

Die Arbeitsmarktlage, seit Dayton ein Sorgenkind nicht nur für Bosnien-Herzegowina, sondern für alle Westbalkanstaaten, könnte sich in Fortsetzung des derzeitigen Trends durch eine substanziiell höhere Beschäftigung bzw. durch die Reduktion der Arbeitslosigkeit verbessern. Erinnerung sei aber zur realistischen Einschätzung der in der nebenstehenden Abb. 10 angedeuteten Zahlen auch an den gewaltigen Brain-Drain seit den Westbalkankriegen. Allein aus Serbien sind in den letzten beiden Jahrzehnten 300.000 frisch ausgebildete junge Menschen, darunter 40.000 Hochschulabsolventen, in das Ausland abgewandert.<sup>146</sup>

Die externe Wettbewerbsfähigkeit der Region ist noch immer schwach, aber die Industriestruktur verbessert sich mit Hilfe von ausländischen Direktinvestitionen. Die Leistungsbilanzdefizite werden im Prognosezeitraum im Bereich von vier Prozent bei Mazedonien und Serbien und sogar bei bis zu 20 Prozent bei Montenegro liegen. Generell hat sich die Produktionsstruktur der Westbalkanstaaten verbessert, da die Industrien im Bereich Kapitalgüter- und Gebrauchsgüterproduktion ein überdurchschnittliches Wachstum erzielen konnten. Daneben haben sich im angegebenen Zeitraum auch die Auslandsdirektinvestitionen um im Schnitt sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht.<sup>147</sup> Realistisch einzuschätzen ist aber die Tatsache, dass die von allen Westbalkanstaaten so erhofften Auslandsdirektinvestitionen von den Standortfaktoren der je-

---

146 *Mappes-Niediek, Norbert* 2017: Fahrt ins Ungewisse. Arbeitsmarkt. Eine ganze Generation verlässt den Balkan Richtung Deutschland- und findet dort kaum Chancen, in: Das Parlament, Nr. 37, 11.09.2017, S. 8.

147 Angaben des *WIIW* 2017 (Fn. 145), S. 2.

weiligen Länder entscheidend mitbestimmt werden.<sup>148</sup> Als Beispiel sei hier wiederum auf das „Schlüsselland“ und größte Balkanland Serbien sowie auf das politisch durch eine ethno-föderalistische Staatsstruktur bestimmte Bosnien-Herzegowina verwiesen. Die nachstehenden SWOT-Analysen lassen die Stärken, Chancen, aber auch die Schwächen und Risiken für Auslandsinvestitionen in beiden Ländern sehr deutlich werden (Abb.11/12). Diese von den Wirtschaftsforschungsinstituten publizierten Daten zur aktuellen, vor allem zu einer mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung der Westbalkanländer, die gleichsam eine positive Trendwende bedeuten würden, sind verständlicherweise, wie schon mehrfach betont, unter dem Vorbehalt einer stabilen politischen Gesamtsituation errechnet worden.

Abb. 11: Swot-Analyse Serbien

<b>Swot-Analyse Serbien</b>	
<p><b>S trengths (Stärken)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- relativ günstige Lohnkosten</li> <li>- staatliche Förderung für große Investitionen in ausgewählten Sektoren</li> <li>- Anreize für ausländische Direktinvestitionen</li> <li>- attraktive Steuersätze</li> </ul> <p><b>O pportunities (Chancen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bilaterales Freihandelsabkommen mit Russland</li> <li>- Freihandelsabkommen mit der Türkei und mit Weißrussland erwartet</li> <li>- CEFTA-Mitgliedschaft</li> <li>- angestrebte EU-Integration, Handelsliberalisierung durch das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen</li> <li>- gute geographische Lage in der Nähe der EU- und der ost- und mitteleuropäischen Märkte</li> </ul>	<p><b>W eaknesses (Schwächen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kleiner Binnenmarkt</li> <li>- Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur notwendig</li> <li>- hohe Abhängigkeit von Energieimporten</li> <li>- hohes Außenhandelsdefizit</li> <li>- hohe Arbeitslosigkeit</li> </ul> <p><b>T hreats (Risiken)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belastungen durch die „Kosovo-Problematik“</li> <li>- Wechselkursschwankungen</li> <li>- hohe Abhängigkeit von Kapitalzuflüssen aus dem Ausland</li> </ul>
© Germany Trade & Invest	

Wie werden nun von Politik und Wissenschaft, außerhalb und innerhalb des Westbalkans, diese vorauszusetzenden politischen Rahmenbedingungen eingeschätzt? Bereits im Krisenjahr 2016 hatte sich IRSCHINGER in einem Interview mit der „Deutschen Welle“ (15.06.2016) ausdrücklich besorgt über die gesamtpolitische Situation auf dem Balkan geäußert. Neben der Würdigung einiger positiver Entwicklungsansätze, so zum Beispiel in Serbien und dessen Haltung zum Kosovo-Problem, hat er aber insbesondere auf die bescheidenen Ergebnisse der EU-Erweiterungspolitik, auf die Nachbarschaftspolitik der EU und auf das Wirken der NATO verwiesen. Bei den Ursachen für diese noch nicht tragende Stabilität der Region stellte er die ethnischen Probleme, die wirtschaftlichen Fragen und die hohe Arbeitslosigkeit und zuvorderst die schlechte, zerrissene politische Führung in den Balkanstaaten, aber auch deren zwischenstaatliche Konflikte in

<sup>148</sup> Vgl. zum Beispiel: *GTAI Germany Trade & Invest 2017: Lohn und Lohnnebenkosten – Bosnien-Herzegowina*. <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaefts>. (08.08.2017).

das Zentrum seiner „Ursachenforschung“. Konkreter in ihrer politischen „Binnenanalyse“ bzw. genauer Konfliktanalyse wurde die Politologin STEINIGER<sup>149</sup>. Einige Schlagworte: Spaltung, Sezessionsbestrebungen, Proteste gegen Regierungen, Provokationen auf ethnischer Ebene. Fazit: Das Konfliktpotenzial auf dem Balkan bleibt hoch. Dabei sind zum Glück von den mehr als ein Dutzend von ihr auf dem Balkan beobachteten Konflikten nur zwei mit Gewalt verbunden gewesen. Dies waren zum einen die im einstigen Musterland Mazedonien erfolgten Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition mit einem Sturm auf das Parlament und handfesten Auseinandersetzungen im Plenum. Zum anderen gehören hierzu die Machtkämpfe im instabilsten und kleinsten Balkanstaat, dem Kosovo, bei dem nationalistische Kräfte die Gegensätze zwischen den Nationalitäten schürten und bei Teilen der Bevölkerung die Angst vor einem „Großalbanischen Gespenst“ erzeugen wollten. Fast könnte man nach den Bewertungen STEINIGERS unter konfliktforschenden Kriterien eine „Typologie“ aufstellen: Eine erste Gruppe weist einen starken Bezug zu ethnischen Problemen auf, zweifellos eine Langzeitfolge der Balkankriege zwischen 1991/92 und 1999. In eine zweite Kategorie fielen die sogenannten „klassischen Konflikte“ zwischen Regierung und Opposition. Schließlich wäre eine dritte Kategorie zu nennen, die Konflikte betrifft, die mit militanten Gruppen in allen Konfliktbereichen verbunden sind. Darüber hinaus wären Konfliktpotenziale auszumachen, die bilateral oder multilateral auftreten. Zu diesen zählen insbesondere Probleme in Bosnien-Herzegowina, so zum Beispiel die politisch stets wiederholten Sezessionsbestrebungen des serbischen Teilstaats oder auch die Bedrohung der staatlichen Souveränität durch islamistische Gruppen.

Daher abschließend nochmals ein kurzer Blick auf die oft zitierte „Schlüsselrolle“ Serbiens auf dem Westbalkan bzw. auf Bosnien-Herzegowina, bei dem ein „verordneter“ ethnischer Föderalismus wohl nicht die Dauerlösung, sondern eher ein Problem geworden ist.

In der offiziellen Außenpolitik Serbiens steht – nach Aussage des Deutschen Auswärtigen Amtes<sup>150</sup> – die Integration in europäische Strukturen, insbesondere der Beitrittsprozess zur EU, im Vordergrund. Seit dem 14.12.2015 sind die ersten Verhandlungskapitel dieses Prozesses eröffnet. Dabei sieht der Verhandlungsrahmen für die EU-Beitrittsverhandlungen eine enge Verknüpfung mit der Fortführung des Normalisierungsprozesses mit Kosovo vor. Dagegen wird die innenpolitische Situation Serbiens von Wissenschaftlern, Fachjournalisten und Politikern äußerst kritisch gesehen. Zweifellos hat Präsident Vučić zahlreiche Strukturreformen in der Wirtschaft eingeleitet, die zwar unpopulär waren, aber schon Erfolge zeigen. Aber auf die Rolle des Parteiensystems als Reform- und Modernisierungshindernis hat schon BREY(2015) hingewiesen. Eine grundsätzliche Analyse über die „neuen Formen autoritärer Gouvernementalität in

---

149 Steiniger, Silvia 2017: Konfliktpotential des Balkans bleibt hoch. DW-Interview, 06.03.2017, Marina Martinović.

150 Auswärtiges Amt 2017: Serbien auf dem Weg nach Europa. <http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laender> (01.06.2017).

Serbien, Mazedonien und in der Türkei hat DZHIC 2017 vorgelegt.<sup>151</sup> Die sogenannten „Stabilokratien“ der Westbalkanländer sind zweifellos keine Diktaturen, aber um einer vermeintlichen Stabilität willen werden demokratische und rechtsstaatliche Standards verletzt.

Abb. 12: Swot-Analyse Bosnien-Herzegowina

Swot-Analyse Bosnien-Herzegowina	
<p><b>S trengths (Stärken)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gute Verfügbarkeit von Rohstoffen (Braunkohle, verschiedene Erze, Holz etc.)</li> <li>- stabiler, fester Wechselkurs</li> <li>- Nähe zum EU-Markt</li> <li>- große Diaspora stützt mit nennenswerten Überweisungen den Konsum</li> <li>- relativ günstige Lohnkosten</li> </ul>	<p><b>W eaknesses (Schwächen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politische Verhältnisse bleiben schwierig</li> <li>- wenig effiziente Verwaltung und Justiz</li> <li>- Überschneidung von Kompetenzen</li> <li>- unzureichende Infrastruktur</li> <li>- geringe Größe des Binnenmarktes</li> <li>- hohe Arbeitslosigkeit</li> </ul>
<p><b>O pportunities (Chancen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zahlreiche Ausbauprojekte in den Sektoren Umwelt, Energie und Verkehr</li> <li>- Mitgliedschaft in der Freihandelszone OEFTA</li> <li>- Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU</li> <li>- beträchtliche Finanzhilfen bilateraler und internationaler Geber</li> </ul>	<p><b>T hreats (Risiken)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- hohes Außenhandelsdefizit</li> <li>- zögerlicher Reformprozess</li> <li>- schlechte Zahlungsmoral und Korruption</li> <li>- zunehmendes Auseinanderdriften der Entitäten</li> </ul>

© Germany Trade & Invest

Auch in der Außenpolitik Bosnien-Herzegowinas ist das wichtigste Ziel eine rasche Annäherung an die EU mit der Hoffnung auf eine baldige Aufnahme in die Gemeinschaft. Das ist auch das erklärte Ziel aller wichtigen politischen Parteien. Allerdings bestimmen noch immer die Partikularinteressen der drei Volksgruppen mit ihren jeweiligen politischen Führern weitgehend die Politik. Die Sonderbeziehungen zu Kroatien bzw. Serbien, die von bosnischen Kroaten und bosnischen Serben zu jenen Ländern unterhalten werden, bilden allerdings eine politisch problematische Komponente. Daneben pflegen Vertreter der bosnischen Bevölkerungsgruppen Beziehungen zu Staaten der islamischen Welt, die auch als Investoren in Bosnien und Herzegowina auftreten. Schritte auf dem „Weg nach Europa“ sind mit dem Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) zum 1.6.2015 und vor allem mit dem Antrag auf Beitritt des Landes zur EU im Februar 2016 erfolgt. In der Stellungnahme des Europäischen Rats vom 14./15.12.2016 wurde nochmals betont, dass die Zukunft der Westbalkanstaaten in der EU liegt. Zugleich hat der Rat an Bosnien-Herzegowina appelliert, seine Bemühungen um die Konditionalitäten eines Beitritts zu verstärken, insbesondere die Umsetzung der Reformagenda zu gewährleisten.

<sup>151</sup> *Dzihic, Vedran* 2017: Neue Formen autoritärer Gouvernementalität- Serbien, Mazedonien und die Türkei, in: Südosteuropa Mitteilungen 02/2017, S. 6-17.

Trotz dieser recht positiv prognostizierten Wirtschaftsentwicklungen, sowohl für Serbien als auch für Bosnien-Herzegowina und der von der offiziellen Außenpolitik beider Länder verkündeten politischen Ziele, erscheint in der Innenpolitik dieser Staaten, nicht zuletzt als Ergebnis der oben angedeuteten inneren Verwerfungen, die EU- Beitrittsperspektive an Reiz verloren zu haben.<sup>152</sup> Ohne Zweifel ist auch hier AXT<sup>153</sup> zuzustimmen, dass die in der EU kumulierten Krisen zu einer „Binnenorientierung“ in der EU selbst geführt haben. Darüber hinaus zeichnen sich in der europaweiten öffentlichen Diskussion um die Beziehungen zwischen der EU und den Westbalkanländern deutliche Divergenzen ab. Auf der einen Seite stehen die Auffassungen der Politiker, die an der EU-Perspektive für diese Länder festhalten und auf der anderen Seite finden sich oft Wissenschaftler, die nicht nur eine Beitrittspause zur EU vorschlagen, sondern sogar eine „Neugründung“ der Gemeinschaft fordern. Wie soll es aber unter diesen Voraussetzungen mit dem „Berlin-Prozess“ weitergehen?

Schon im Frühjahr 2017 hat der deutsche Außenminister, zunächst bei der 8. Aspen-Südosteuropa-Konferenz der Westbalkanländer eine diplomatische Offensive gestartet. Zuvor hatte er in Serbien als dem „Schlüsselland“ und „Stabilitätsanker“ in der Region betont, dass der Weg in die EU weiterhin offen steht, wenn die Länder sich für Reformen und Fortschritt statt für Spaltung und Stillstand entscheiden.<sup>154</sup> Der Tenor hieß auch: Fördern und Fordern. Auch in Kosovo, der von Deutschland erhebliche finanzielle Unterstützung erhielt, warb der Außenminister für eine Zusammenarbeit im Sinne einer EU-Perspektive.

Ob der von der EU bzw. vom Europäischen Rat vorgeschlagene gemeinsame Wirtschaftsraum sich auf der Grundlage eines Modells „Marshall-Plan“ bis 2018 verwirklichen lässt, bleibt angesichts der mehrfach skizzierten außen- und innenpolitischen Probleme in der Region zweifelhaft.

Mit der Aufnahme Montenegros in die NATO hat sich zwar die sicherheitspolitische Lage des Balkans verstärkt. Inwieweit sich die ökonomischen und geopolitischen Ambitionen Russlands, der Türkei oder der arabischen Staaten auf die Entwicklungen auf dem Balkan auswirken werden, ist schwer abzuschätzen. Mit Blick auf die neuesten politischen Entwicklungen in Frankreich und die Überlegungen zu einer „Neugründung“ der EU, aber auch einer möglichen „Trendwende“ in Deutschland, eingebunden in weltpolitische Verwerfungen, besteht zumindest die Gefahr, dass die „Balkanproblematik“ wieder in den Schatten der politischen Medien gerät. Betroffen wären davon vor allem die Menschen der krisengeschüttelten Region.

---

152 Vgl. *Mappes-Niediek, Norbert* 2017: Die EU hat auf dem Balkan viel an Reiz verloren. [http://www.deutschlandfunk.de/beitrittskandidaten-die-eu-hat-auf-dem-balkan-viel-an-reiz.724.de.html?dram:article\\_id=378458](http://www.deutschlandfunk.de/beitrittskandidaten-die-eu-hat-auf-dem-balkan-viel-an-reiz.724.de.html?dram:article_id=378458) (01.06.2017).

153 *Axt* 2016 (Fn. 119), S. 21.

154 *Auswärtiges Amt* 4/2017 (Fn. 150), S. 1.



## Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Das EZFF wurde im Jahr 1993 von Hochschullehrern und Hochschullehrerinnen verschiedener Fakultäten und Fachrichtungen der Eberhard Karls Universität Tübingen gegründet, die gemeinsam den Vorstand des EZFF bilden. Sie kommen aus dem/der:

- Asien-Orient-Institut (AOI)
- Abteilung Sinologie und Koreanistik
- Geographischem Institut
- Institut für Politikwissenschaft (IfP)
- Juristischen Fakultät

Die Mitglieder des Vorstandes stimmen in der Auffassung überein, dass föderale, regionale und dezentrale Strukturen einer zentralistischen Ordnung hinsichtlich erfolgreicher Ausgabenerledigung sowie der Gewährleistung demokratischer Legitimation überlegen sind.

Die Tätigkeit des EZFF bezieht sich vor allem auf folgende Gegenstände: die dynamische Entwicklung der Territorialstruktur europäischer Staaten mit besonderem Augenmerk auf den deutschen Bundesstaat; die EU als Mehrebenensystem und Governance im EU-System unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips; die Rolle von Regionen und Kommunen als Akteure in nationalen, transnationalen und supranationalen Kontexten.

Das EZFF legt in seiner Arbeit besonderes Gewicht auf die Verbindung von Theorie und Praxis, auf transnationale Kooperation und auf interdisziplinäre Perspektiven.

Die **Themenschwerpunkte** des EZFF sind:

- Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip; Demokratie, Subsidiaritätsprinzip, Governance und Effizienz in nicht-zentralistischen Staaten.
- Territorialstruktur europäischer Staaten: Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse einschließlich Autonomiebestrebungen.

- Regionen und Kommunen als Akteure (insbesondere grenzüberschreitende und interregionale Kooperation).

- Die EU als Mehrebenensystem und Governance in der Europäischen Union.

Die **Aktivitäten** des EZFF konzentrieren sich auf drei Bereiche:

1. Das EZFF führt **transnationale Forschungsprojekte** durch und veranstaltet regelmäßig **internationale Konferenzen** im In- und -ausland (z.B. in Belgien, Österreich, der Schweiz, Italien, Ungarn und Schweden). Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die **Beratungstätigkeit** des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

2. Das EZFF gibt verschiedene **Publikationen** heraus, in denen u.a. Forschungsergebnisse veröffentlicht werden.

- Das **Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa** (seit 2000) mit jährlich wechselndem Schwerpunkt; erscheint im NOMOS-Verlag.

- Die **Schriftenreihe** des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im NOMOS-Verlag (bisher 49 Titel).

- Die Reihe **Occasional Papers** (OcP) im Selbstverlag (bisher 42 Titel).

- Darüber hinaus publiziert das EZFF in Kooperation mit anderen Forschungseinrichtungen im Bereich Föderalismus und Europäische Integration.

3. Weiterhin arbeitet das EZFF mit einer Reihe von Institutionen der Föderalismus-Forschung in Europa und weltweit (im Rahmen der International Association of Centres for Federal Studies, **IACFS**) zusammen und pflegt ein **europäisches Netzwerk** von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen auf dem Gebiet der Föderalismus-Forschung.

## Auswahl der Publikationen des EZFF

### *Jahrbuch des Föderalismus*

*Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, 2017, 582 Seiten.

Im 17. Band des Jahrbuchs behandeln die Beiträge wiederum aktuelle Fragen der Föderalismus-Forschung. Einleitend äußert sich die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz Malu Dreyer zum diesjährigen Schwerpunkt „Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat“. Daran anschließend ziehen mehrere Autoren und Autorinnen Bilanz zu diesem Thema.

Sodann informiert das Jahrbuch 2017 über aktuelle Themen der Föderalismus-Forschung, über neueste Entwicklungen des deutschen Föderalismus, über aktuelle Aspekte der Territorialstruktur in verschiedenen europäischen und außereuropäischen Staaten, über Aspekte regionaler und kommunaler Kooperation in Europa, sowie über die subnationale Ebene im Mehrebenensystem der EU. Zwei Rezensionen schließen den Band ab.

Das Jahrbuch bietet den Lesern und Leserinnen – in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium – wiederum einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die genannten Themen. Autoren und Autorinnen der Beiträge sind ausgewiesene Experten und Expertinnen aus dem In- und Ausland.

### *Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung*

*Frankenberger, Rolf/Chernenkova, Elena (Hrsg.): Local Politics in a Comparative Perspective - The Cases of Petrozavodsk and Tübingen*. Band 49, Baden-Baden, 2017.

*Ulbricht, Lena: Föderalismus als Innovationslabor? Diffusion von Durchlässigkeit im Bildungsföderalismus*. Band 48, Baden-Baden, 2016.

*Sterl, Barbara: Die Europäisierung der Kommunen: zwischen Absorption und Transformation*. Band 47, Baden-Baden, 2016

*Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Föderalismus – das Problem oder die Lösung?* Sammelband zur Ringvorlesung zum 20-jährigen Bestehen des EZFF. Band 46, Baden-Baden, 2015.

*Geißler, R./Knüling, F./Kropp, S./Wieland, J. (Hrsg.): Das Teilen beherrschen*. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019. Band 45, Baden-Baden, 2015.

*Weiss, Stephanie: Einheitsstaat im regionalen Umbruch. Die (zivil)gesellschaftlichen Folgen politischer Regionalisierung in der Tschechischen Republik*. Band 44, Baden-Baden, 2015.

### *Occasional Papers*

Nr. 41: *Rudolf Hrbek und Martin Große Hüttmann (Hrsg.): Regionalparteien in Europa. Selbstverständnis, Handlungsspielräume und Bedeutung* 2016, ISBN 978-3-9818415-0-3.

Nr. 40: *Hartmut Marhold: Die EU-Krisenpolitik – Chaos oder Kosmos? Abkehr vom Neoliberalismus und inkrementalistische Föderalisierung*, 2015, ISBN 978-3-9810143-9-6.

Nr. 39: *Ines Härtel: Solidität, Austerität, Solidarität - Staatsverschuldung und die (verfassungs-)rechtliche Verankerung von Schuldenbremsen im föderalen Mehrebenensystem (USA und Deutschland)*, 2014, ISBN 978-3-9810143-8-9.

Nr. 38: *Rudolf Hrbek und Peter Bußjäger (Hrsg.): Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung*, 2011, ISBN 978-3-9810143-7-2.